

## O ANDAR DO CRUSTÁCEO\*

Luiz Augusto Estrella Faria\*\*

Carlos Roberto Winckler\*\*\*

*Oh! Don't go where the road don't go.*

**Ringo Starr**

### Introdução

Em seu inegável brilho de polemista, Lenin lançou mão da imagem popular de um passo à frente e dois atrás, para fazer a crítica da ação política dos social-democratas russos. Entre nós é muito comum a metáfora do passo do caranguejo para significar um esforço sem resultado, embora isso revele um desconhecimento da eficiência do desajeitado andar desse simpático habitante das águas e costas brasileiras. À diferença do crustáceo, durante algumas décadas, o Estado brasileiro seguiu uma trilha longa e difícil, que, embora com alguns percalços, foi batida a passo firme e acelerado. Desde o final da década de 70, esse marchador perdeu o passo e, vem ziguezagueante como caranguejo em direção a lugar algum, mostrando em seu andar um conteúdo idêntico à sua esquisita aparência.

Essa perda de rumo resulta da mais profunda crise de nossa história recente. Moldado, a partir da década de 40, como emulador de um empresariado moderno, àquela época e ainda hoje de escasso número entre nós, e atribuindo-se a tarefa de coordenar, planejar e dar conta de substancial parte da execução de um projeto de desenvolvimento com vistas a diminuir a distância entre o Brasil e os países industrializados do Norte, o Estado nacional despiu-se, em parte, de sua pesada veste oligárquica e assumiu a forma desenvolvimentista.

---

\* Este texto é uma versão reduzida da primeira parte do relatório final da pesquisa **O Estado do Rio Grande do Sul nos Anos 80: subordinação, imprevidência e crise** (FARIA, 1994) realizada pela FEE/NEESF com apoio da FAPERGS. Os autores agradecem ao restante da equipe formada por Alfredo Meneghetti Neto, Bolívar Tarragó Moura Neto, Edson Marques Moreira, Isabel Rückert, Mercedes Rabelo e Renão Antonio Dalmazio por sua imprescindível contribuição crítica, bem como às instituições patrocinadoras das diversas etapas do trabalho.

\*\* Economista da FEE e Professor da UFRGS.

\*\*\* Sociólogo da FEE e Professor da UCS e da PUC-RS.

Nesse percurso, inspirou-se primeiramente no intervencionismo ensaiado pelos fascismos europeus e que foi derrotado militarmente pela alternativa democrática, sendo substituído pelo moderno intervencionismo dominante no Pós-Guerra, quer em sua vertente rooseveltiana, quer na social-democrata européia. Genericamente, é o modelo de Estado keynesiano, compensador dos desequilíbrios macroeconômicos e planejador de estratégias de desenvolvimento nacional. Por toda a América Latina e com o apoio decisivo da CEPAL desde a década de 50, os velhos Estados oligárquicos<sup>1</sup> foram sendo transformados em Estados nacional-desenvolvimentistas. O Estado desenvolvimentista surgiu, então, com o a form a periférica, mais especificamente latino-americana, do **Estado inserido** keynesiano. Como veremos neste ensaio, a crise mundial do padrão de desenvolvimento fordista, em meio à qual a crise do **Estado inserido**, social-democrata ou não, é uma componente central, surge na periferia latino-americana como crise do projeto nacional-desenvolvimentista e de seu Estado.

É a partir desse ponto de vista que podemos compreender a atual crise do Estado brasileiro, necessidade que nos surgiu como passo preliminar para abrir caminho à análise do setor público estadual sul-rio-grandense, objeto ao qual estávamos primeiramente dedicados.

Este texto tem, pois, por objetivo apresentar o quadro referencial que informa a análise realizada pelo grupo de pesquisadores da FEE/NEESF com vistas a uma avaliação da trajetória do setor público estadual gaúcho desde o começo dos críticos anos 80 até os dias atuais. O quadro geral do período é o de uma crescente fragilização financeira da esfera estadual de governo, dentro de uma mesma tendência seguida pelos municípios e pela União. Mais que isso, a crise fiscal dá-se no bojo de um processo de esgotamento do Estado desenvolvimentista. Esgotamento este decorrente, por um lado, da perda de base econômica da esfera pública, mas também, e principalmente, da deslegitimação política da ação estatal, promovendo o desenvolvimento e dirigindo planejadamente a economia.

O estudo divide-se em cinco capítulos. No primeiro, desenvolvemos rapidamente uma análise da lógica da ação do Estado em sua relação com a sociedade, principalmente no plano econômico. A maneira pela qual o Estado realiza a regulação de conjunto da estrutura sócio-econômica é analisada a partir de sua presença na constituição e no funcionamento das formas institucionais através das quais a regulação se materializa. Os caminhos a serem seguidos vão sendo construídos através de opções de políticas públicas, para cuja compreensão é necessário analisar os critérios de seletividade.

O segundo versa sobre as formas do Estado no centro e na periferia, sua evolução histórica nas diversas fases do capitalismo. A questão é abordada a partir da proposição de que o **Estado desenvolvimentista** é a forma que assume na periferia o Estado intervencionista keynesiano, cuja versão primeiro-mundista é o *welfare State*.

<sup>1</sup> Mesmo um Estado revolucionário como o mexicano havia substituído a velha oligarquia dos senhores de terra por uma nova camada dirigente, que manteve, em larga medida, traços oligárquicos

No terceiro capítulo, tratamos de situar o debate contemporâneo sobre o papel do Estado em face da dupla crise que se abateu sobre as economias capitalistas em todo o globo: por um lado, crise do regime de acumulação, com o esgotamento do padrão tecnológico baseado no aço, no petróleo e no processo de trabalho taylorista; e, por outro, crise do modo de regulação monopolista em todas as suas formas, da política econômica à relação salarial e à moeda ou às relações internacionais. A crise é acompanhada por um processo de aprofundamento da mundialização do capital através da integração e da internacionalização das várias etapas do processo produtivo, dos circuitos financeiros e da perequação da taxa de lucro. Esse processo se manifesta nos planos político e ideológico, através da disputa entre neoliberalismo e intervencionismo, sendo a Alemanha e o Japão exemplos do relativo sucesso do último *vis-à-vis* ao fracasso do primeiro, adotado pelos EUA e pela Inglaterra.

No quarto capítulo, fazemos um breve recorrido histórico na busca das raízes do **Estado desenvolvimentista** no Brasil e de sua forma peculiar de "regulação *ad hoc*", onde a lógica da ação estatal parece obscurecida por trás de um aparente caos de soluções particularizantes e do tratamento em separado e caso a caso de interesses de grupos sociais específicos. A ruptura dessa peculiar coerência num processo de corrosão da base econômica do Estado pela crise e de sua legitimidade política com o esgotamento do autoritarismo conduz-nos à reflexão sobre a situação atual e os desafios do futuro.

No quinto e último capítulo, uma análise da crise fiscal e financeira do Estado será apresentada como um dos elementos da crise do modo de regulação da economia brasileira.

## 1 - Pensando o Estado hoje

A reflexão sobre a problemática do Estado no Mundo contemporâneo, em que pese à popularidade que o tema vem alcançando na mídia, não tem ganho grande profundidade atualmente. Se compararmos o debate atual com as discussões da década de 70, o desnível é considerável. Naquela época, o debate da obra de Gramsci abriu uma nova perspectiva de pensar a questão, bastante mais rica que o funcionalismo predominante na comunidade científica anglo-saxônica ou que o instrumentalismo marxista dos meios acadêmicos latinos.

Sem nenhuma novidade teórica, os termos da discussão hoje apenas esgrimem juízos valorativos sobre um perfil ótimo do Estado, sem a mínima preocupação com a factibilidade desse projeto ideológico. É o que fazem os neoliberais em sua campanha contra a arbitragem estatal dos conflitos sociais. Já os herdeiros do debate dos anos 70 pouco espaço têm ocupado na discussão pública do tema. A principal razão é porque os detentores dos meios de comunicação são quase unanimemente adeptos do ponto de vista liberal. Contudo não se pode esquecer que a crise do pensamento marxista, e da esquerda de maneira geral, aprofundada desde a segunda metade dos anos 80, tem contribuído para uma relativa perplexidade diante do debate.

Mesmo assim, longe do foco dos refletores da grande mídia e com menos repercussão social, continua-se a fazer uma reflexão séria e crítica sobre o tema. Alguns eixos da mesma serão retomados nesta seção.

## 1.1 - A lógica de ação do Estado

Em sua análise clássica, em **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**, Engels (1974) estuda a formação do Estado na sociedade humana a partir do surgimento do direito de propriedade. Uma vez este constituído, foi necessário criar uma instituição que o garantisse. Essa instituição foi o Estado. A posição de Engels, se abre caminho para o ponto de vista mais popularizado pelo marxismo, o do Estado-comitê central da classe dominante, também pode ser resgatada como indicativa de que o Estado surge como instituição da norma social. Se a primeira norma seria a propriedade, como supôs Engels, a opinião mais aceita entre os antropólogos hoje é outra: o regramento das relações de parentesco em muito ter-lhe-ia antecedido.<sup>2</sup>

Entretanto, numa sociedade dividida em classes, onde a exploração é a base das relações de produção, esta é instituída a partir da propriedade, como demonstrou Roemer (1984), e não do lugar de cada indivíduo no processo de trabalho, que é, em geral, uma decorrência da propriedade.<sup>3</sup> Assim, é plenamente compreensível a proeminência da questão da propriedade no plano da política, seu peso na constituição da forma Estado.

A concepção de Estado de Engels, bem como a de Marx, já estava estabelecida em **A Ideologia Alemã** (MARX, ENGELS, 1973) e via o aparecimento deste como resultado da divisão da sociedade. A manutenção da coletividade de indivíduos com interesses particulares opostos só é possível pela alienação de uma parte de seus interesses em favor de uma força que se sobrepõe acima deles, de fora da sociedade e dirigindo-a. As contradições sociais antecedem o surgimento da propriedade, mas essa instituição certamente vai aprofundá-las a seu ponto máximo, até que o Estado se veja forçado a limitar o direito de propriedade, quando seu exercício exacerbado ponha em risco a perenidade da coletividade.

<sup>2</sup> É evidente o equívoco de alguns autores da tradição althusseriana, como Hindess e Hirst (1975), que definem um modo de produção comunista primitivo sem a esfera do político, pois, não havendo propriedade, não haveria Estado. Esquecem que, nas sociedades para as quais esse conceito de modo de produção descreve suas relações econômicas, há tradição, costumes e interditos plasmados em lei e uma autoridade política que a garante. Ou o que mais representa o chefe da tribo?

<sup>3</sup> Essa é uma das maiores contribuições do chamado marxismo analítico e veio resolver problemas como o do trabalho produtivo do capitalista. É a propriedade dos meios de produção que dá ao capitalista uma posição privilegiada na distribuição, através da qual se apropria da mais-valia, tenha ou não contribuído para a sua produção trabalhando ao lado dos não-proprietários. Essa é apenas uma questão de gesto pessoal ou má consciência.

A partir desse ponto de vista, desembocamos num conceito algo mais abrangente de Estado. É ele a principal força a sustentar a existência e a efetividade das instituições sociais. Isso fica mais claro ao lançarmos mão da divisão operada por Gramsci, em seu **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno** (1984), entre **sociedade política** e **sociedade civil**. A primeira consiste no conjunto das instituições estatais encarregadas da continuidade da estrutura social. A segunda, formada pelos organismos não estatais, contribui ao lado do Estado na manutenção da coesão do tecido social.

É importante lembrar aqui, no entanto, que o conceito gramsciano de Estado é a **soma** da sociedade política e da sociedade civil. A concepção de Gramsci é ponto de partida para a construção do conceito de regulação de conjunto enunciado pelos teóricos regulacionistas. A regulação de conjunto reúne as formas institucionais da estrutura encarregadas de promoverem o bom funcionamento da sociedade através, fundamentalmente, da coordenação das funções estabilizadoras e reprodutivas do sistema. Ou seja, a estrutura social que se traduz nos esquemas de reprodução (o regime de acumulação), uma síntese das relações de produção, precisa da concorrência de um conjunto de instituições políticas, ideológicas e culturais que assegure estabilidade e continuidade em seu funcionamento. Sociedade política e sociedade civil estruturam essa trama institucional, que assegura a regulação de conjunto do sistema.

Em sua existência concreta, as instituições de ambas estão combinadas e imbricadas. Para dar conta disso, lançaremos mão das concepções da teoria da regulação e de sua noção-chave de **modo de regulação**.

Conforme Delorme (1990), seguindo Lipietz (1983), o modo de regulação é o conjunto de instituições, normas e procedimentos, mais ou menos formais, que conduzem os indivíduos a se comportarem coerentemente com a continuidade da estrutura social.

"Isso não leva ao ponto de se excluírem os indivíduos por considerá-los como objetos cujas trajetórias são determinadas pelas instituições. Simplesmente, qualquer autonomia que tenham é limitada a curto prazo. É mais difícil e custoso a um indivíduo comportar-se contrariamente às regras do jogo do que obedecê-las." (DELORME, 1990, p. 10).

Esse papel institucional de assegurar a vigência das normas sociais é realizado pelo Estado, no capitalismo, através de três áreas de atuação definidas, que vieram se constituindo ao longo da evolução desse modo de produção. Em primeiro lugar, precursora em termos históricos, a função tradicional de promover a coesão do tecido social, que conformou os limites da ação estatal nos marcos do liberalismo clássico: justiça, segurança pública, defesa nacional, representação política, etc. — o chamado **Estado gendarme**. O modo de produção capitalista surge a partir de um movimento que reduz as relações econômicas à esfera privada.<sup>4</sup> É

<sup>4</sup> Por oposição a outros modos de produção na História. O Estado grego, por exemplo, tinha uma função econômica essencial, ao fornecer a força de trabalho utilizada pelos cidadãos no cultivo de suas terras através de prisioneiros de guerra escravizados. Da mesma forma agiam os Estados asiáticos com suas obras de irrigação.

desse processo que resulta a idéia de um Estado mínimo, não intervencionista, que era uma negação do Estado absolutista, empresário e garantidor de monopólios e outros privilégios econômicos tão importantes para a consolidação do capitalismo em sua fase mercantilista.

Depois de passarem algumas décadas restritos a essa lógica de atuação, seguindo o ritmo histórico de cada país, mas decisiva e generalizadamente a partir dos anos 30, os Estados nacionais reassumem uma prática intervencionista. A lógica de ação do Estado desdobra-se, então, em duas novas direções: a da promoção da acumulação e a da reprodução da força de trabalho. Essas duas novas funções do Estado realizam-se através do que, genericamente, se chamam de políticas keynesianas. Mesmo sob esse rótulo, essa ação estatal vai muito além de meramente contra-arrestar a tendência cíclica através do seguro-desemprego ou da sustentação da demanda efetiva.

A promoção da acumulação é realizada por intermédio de uma visão estratégica de planejamento de longo prazo, a partir da qual o Estado assume algumas tarefas necessárias ao bom andamento do processo: seja financiando investimentos estratégicos via bancos ou agências de fomento e, para tanto, reunindo fundos públicos; seja criando a infra-estrutura necessária através de empresas estatais de transportes, comunicação, energia, insumos, matérias-primas, e assim por diante; seja definindo planos globais e setoriais de desenvolvimento com metas e regulamentação estabelecidas pelo Estado.

Da mesma forma, o Estado assume a responsabilidade de garantir a reprodução da força de trabalho, num movimento que socializa seu custo e reduz a pressão salarial direta sobre as empresas, favorecendo indiretamente a acumulação. Isso é realizado através das políticas de bem-estar social, como a proteção ao desempregado, as aposentadorias e pensões, a saúde pública, a educação e o treinamento de mão-de-obra, a habitação, o saneamento e a infra-estrutura urbana.

## **1.2 - O papel do Estado na definição das formas institucionais da regulação**

As três funções econômicas do Estado descritas anteriormente são realizadas através da sua participação na regulação de conjunto do sistema sócio-econômico.<sup>5</sup> Seja de forma isolada, por meio de seus organismos de serviço, seja em associação com órgãos da sociedade civil, em cada uma das cinco formas institucionais da estrutura que configuram o modo de regulação, a "sociedade política" faz-se presente. Na sequência, serão apresentadas cada uma delas, ressaltando-se a presença do Estado em sua definição e sustentação.

---

<sup>5</sup> Para uma definição mais precisa das formas institucionais da estrutura e de sua articulação na construção da regulação de conjunto do sistema, ver Boyer (1986), Delorme (1990) e Lipietz (1983).

### 1.2.1 - A forma da concorrência

Em sua evolução histórica, o capitalismo experimentou mais de uma forma de competição entre as unidades de capital — da livre-concorrencial à monopolista. Embora seja, talvez, a mais "privada" das formas institucionais, a que define o padrão de concorrência em termos do comportamento médio das empresas e dos capitais em seu inter-relacionamento não deixa de sofrer a intervenção estatal, através não apenas da mediação jurídica dos conflitos, mas também da normatização da concorrência por meio de medidas de proteção econômica.<sup>6</sup> Tais medidas abrangem desde a defesa do consumidor, a intervenção do Estado nos mercados de capitais, a coibição do abuso de poder econômico ou a regulação de mercados específicos por agências ou empresas estatais.

### 1.2.2 - A relação salarial

A estruturação e a regulamentação do mercado de trabalho têm experimentado uma crescente intervenção estatal na evolução do capitalismo. Se as legislações sobre a vadiagem, nos séculos XVIII e XIX, tinham um sentido de submeter a população ao capital, as formas dessa intervenção vêm se modificando em resposta ao próprio movimento dos trabalhadores, que, através de seus sindicatos, buscam melhorar sua posição relativa nos contratos de trabalho. A limitação da jornada de trabalho ou a proibição do trabalho infantil do final do século passado foram seguidas, já na fase fordista do capitalismo, pelo estabelecimento do salário mínimo e por uma abrangente presença do Estado na esfera da reprodução da força de trabalho via previdência social, saúde e educação públicas, proteção a situações específicas de fragilidade através da promoção de direitos civis e assistência social. Tudo isso conformando o cerne do chamado *welfare State*, mas também existindo, de forma mais ou menos eficaz, na periferia capitalista.

A definição da relação salarial foi um dos locais privilegiados do desdobramento da luta de classes no capitalismo contemporâneo. Na etapa fordista de desenvolvimento desse modo de produção, a relação salarial apresentou duas tendências importantes nos países centrais. Em primeiro lugar, e em oposição ao período anterior e ao que é regra geral na periferia, um crescimento dos salários reais através da repartição dos ganhos de produtividade (AGLIETTA, 1986). Em segundo, uma crescente socialização do custo de reprodução da força de trabalho, fenômeno em larga medida estendido à periferia, na formação do *welfare State*.

<sup>6</sup> As versões mais contemporâneas do estudo da proteção econômica consideram-na como uma área de atuação do direito público, em oposição à forma como foi tradicionalmente vista a problemática da concorrência pelo direito comercial (FARIA, 1992).

Essas tendências foram responsáveis por modificações no próprio regime de acumulação, no padrão de reprodução do sistema, na proporção entre os setores e os ramos de produção, que viabilizaram a acumulação intensiva através do alargamento da demanda efetiva realizado pela massificação do consumo. Daí a denominação de **relação salarial fordista**.

### 1.2.3 - A restrição monetária

Função do Estado por excelência, e anterior ao próprio capitalismo, o fornecimento do equivalente geral, medida e reserva de valor, sofreu modificações que o tornaram adequado a cada etapa do capitalismo. Em oposição ao padrão-ouro que lhe antecedeu, o fordismo criou a moeda-crédito, estendida quase sem modificação ao conjunto das economias capitalistas, centrais ou periféricas (LIPIETZ, 1983; FARIA, 1992). Essa relação monetária, que se consubstancia na predominância da moeda bancária (crédito) sobre a moeda emitida pelo Banco Central e nas regras de garantia e sustentação das ações dos bancos privados pela intervenção do Banco Central, possibilita uma elasticidade à realização da produção por endogeneizar a oferta de moeda, que só encontra limite na exacerbação do processo inflacionário.

Como novidade, aqui o movimento é contrário. Há uma sensível redução do controle estatal sobre a moeda, cuja circulação passa a ser determinada privadamente, restando ao Estado a obrigação de sancionar as decisões particulares, sob pena de pôr em risco a estabilidade do sistema. A exacerbação do processo, conduzindo à crise inflacionária, repõe a questão do controle público sobre a circulação monetário-financeira.

### 1.2.4 - As relações internacionais

Objeto das mais espetaculares transformações nos anos recentes, a forma de adesão ao regime internacional das diferentes economias nacionais mantém, no entanto, seu traço secular mais importante: a divisão Norte-Sul, desenvolvimento-subdesenvolvimento. Certo está que a base econômica da hegemonia norte-americana se encontra profundamente abalada, e o suporte ideológico do conflito Leste-Oeste, desaparecido. No entanto nenhum movimento parece conduzir a uma substituição da *pax americanae* por outro tipo de arranjo internacional, por enquanto.

Em relação ao papel do Estado na configuração dessa forma institucional, há uma contradição em marcha. Do final da Segunda Guerra Mundial para cá, houve um considerável crescimento da esfera internacional pública através da ONU e de suas instituições, da expansão dos Estados para a esfera financeira com o FMI e o BIRD, do controle estatal da circulação internacional de capitais e mercadorias. O aprofundamento recente do processo de mundialização do capital entra em choque com essa



tendência e acaba por modificar o papel das instituições internacionais públicas, como é evidente pela redução do FMI ao papel de fiscal de cobrança dos bancos multinacionais em relação à dívida do Terceiro Mundo.

### **1.2.5 - As formas do Estado**

Neste item, tratamos do papel econômico da esfera pública propriamente dita, da forma de arrecadar tributos e da alocação do gasto. Em outras palavras, procuramos saber qual o lugar do orçamento no processo de acumulação de capital. A multiplicidade de formas que assume essa relação é enorme. Alguns traços, entretanto, podem ser apontados como presentes em quase todos os casos nacionais de regulação. Em primeiro lugar, a tendência ao crescimento da presença estatal, medida em termos de percentual do gasto público no PIB, crescente em todo o Pós Segunda Guerra e acelerado do início dos anos 70 para cá. Em segundo lugar, a formulação, pelo Estado, de estratégias de desenvolvimento nacionais, com maior ou menor grau de planificação econômica. Em terceiro, a adoção generalizada de políticas de ajuste macroeconômico, no sentido de minimizar os efeitos das reversões cíclicas do desempenho das economias nacionais. Em quarto, a crise mundial, que se manifesta na forma de crise fiscal e, portanto, crise política, com o comprometimento da capacidade dos Estados de fazerem, inclusive, políticas anticíclicas. Sua capacidade de contribuir tanto para a acumulação como para a reprodução da força de trabalho fica comprometida pela crise fiscal.

## **1.3 - O Estado e a regulação de conjunto da estrutura sócio-econômica**

A harmonização e a efetividade de cada uma dessas formas institucionais compõem o modo de regulação. Na consecução desse objetivo, a ação estatal aparece sob outra dimensão, cumprindo, segundo Delorme (1990), as funções de coordenação, legitimação e soberania. A coordenação é precípua das políticas públicas, dando conta de que cada elemento da estrutura se desloque, no tempo, num ritmo condizente com os demais. A legitimação — através da qual a sociedade aceita as características gerais do modo de desenvolvimento e do regime político que o dirige — é, em larga medida, alcançada pelo sucesso da coordenação. Na crise, no entanto, quando esta falha, a legitimidade política torna-se crucial, conduzindo seu enfraquecimento à ruptura institucional.

Num nível mais profundo, a soberania é a própria fundação do Estado. Responde por grande parte da atividade estatal no cotidiano, mas também é o último recurso de sustentação das instituições no caso de fracasso da coordenação ou de crise de legitimação. Como disse Delorme, "(...) ela opera a um mais alto (meta) nível, aquele da sociedade, (...) é parte do processo de criação das instituições incluídas no complexo" (DELORME, 1990, p.15).

## A questão da seletividade

A compreensão do papel do Estado na regulação de conjunto da estrutura não fica completa sem que se tenha em mente que a dominação social organizada por este é um "sistema de regulamentação seletivo" (OFFE, 1984). Quer dizer, a adoção das políticas públicas "funcionais" ao sistema opera a partir da configuração de **regras de exclusão**, através das quais políticas alternativas não possam ocorrer.

Um primeiro conjunto de eventos é aquele excluído **sócio-estruturalmente**: são acontecimentos que não contam com base material em termos das circunstâncias em que possam ocorrer. Por exemplo, seria impossível imaginar o retorno da escravidão no Portugal de hoje.

Um segundo conjunto é o dos eventos excluídos **acidentalmente**: aqueles cuja eventual ocorrência não modificaria as estruturas ou regras do sistema. Por exemplo, os resultados eleitorais na maior parte dos municípios nordestinos.

O terceiro conjunto é o das operações de seletividade **sistêmicas**. São aquelas para as quais o sistema está estruturado, a razão de ser das instituições políticas. Por um lado, devem ser capazes de filtrar o interesse de classe, no sentido de conduzir as opções na direção do que comumente se chama a "lógica do capital", da reprodutibilidade do sistema. Nas palavras de Offe:

"A dominação política **como** dominação de classe caracteriza-se, portanto, por funções de formação de vontade, de seleção e de integração, estruturadas de tal forma que permitem ao Estado, graças à sua forma de organização burocrática, sua neutralidade formal e seu acervo de informações (especialmente na área das ciências sociais), articular os interesses de classe, por assim dizer, como representante da classe capitalista" (OFFE, 1984, p.149).

Por outro, há a necessidade de uma seletividade complementar, que proteja o capital contra os interesses e conflitos anticapitalistas. Assim, o Estado defende os interesses que ele próprio constituiu, através da seletividade "positiva" anteriormente mencionada, negando interesses de classe contraditórios.

Essa noção vai muito além da idéia de comitê central da classe dominante, à qual uma visão superficial poderia associá-la. O processo de seletividade, que Offe compara a um sistema de filtros que confere ao processo político-administrativo um peso específico, tem "(...) uma racionalidade estratégica objetiva, assegurada pela **estrutura interna** do sistema institucional político, e não por sua instrumentalização externa" (OFFE, 1984, p.153), que é o que pensa o marxismo vulgar.

## 2 - As formas do Estado

Nesta seção, como foi dito, trataremos da diversidade das formas do Estado, de sua variabilidade no tempo e no espaço. Se o Estado é uma força estruturante da regulação (LIPIETZ, 1986), sua forma é plasmada por cada caso concreto de formação

econômico-social nacional. No entanto, se a forma Estado não é a materialização de um conteúdo abstrato de Estado, armadilha hegeliana da qual nos manteremos distantes, é possível encontrarmos **traços gerais** comuns aos diferentes Estados capitalistas em cada uma de suas fases de desenvolvimento. Falaremos, primeiro, das características comuns em cada período, para, posteriormente, estabelecermos que especificidades assume a regulação estatal na periferia, especialmente nos países há mais longo tempo incorporados à ordem capitalista internacional, como o Brasil.

## 2.1 - À guisa de periodização

O Estado capitalista surge como um dos resultados do longo processo histórico que Karl Polanyi chamou de **a grande transformação**. As relações sociais capitalistas foram surgindo nos interstícios da ordem feudal e, pouco a pouco, alargaram seu espaço. Nesse processo, o onipresente Estado absolutista foi sendo "cercado" e empurrado a limites cada vez mais estreitos, até transformar-se no Estado liberal do século XIX. Sob essa configuração, o Estado atravessou os dois primeiros modos de desenvolvimento capitalista. O primeiro, que combina um regime de acumulação extensivo com o modo de regulação concorrencial; e o segundo, em que o regime de acumulação passa a intensivo, após a Segunda Revolução Industrial,<sup>7</sup> mas o modo de regulação permanece concorrencial.

A regulação concorrencial é caracterizada por uma forma institucional do Estado que, em linhas gerais, pode ser descrita através das seguintes características, segundo Delorme (1990):

- submissão do Estado ao ciclo econômico, resultante de sua dependência financeira em relação ao desempenho da circulação de mercadorias;
- rigidez monetária e fiscal, em razão do padrão-ouro e da lógica privada a presidir o endividamento público, o que impõe limites muito estreitos ao gasto público e à emissão;
- o tamanho relativo do Estado é pequeno, limitado pelo livre mercado;
- há, no entanto, protecionismo fiscal e tarifário em relação à indústria e à agricultura, como ocorreu na França, segundo Delorme, nos EUA, inspirados por Hamilton, ou mesmo no Brasil, após 1844, bem como um incentivo estatal ao crescimento do setor financeiro através da dívida pública, além do fornecimento da infra-estrutura (notadamente transportes) e de serviços públicos (educação, saneamento, comunicações, etc.).

---

<sup>7</sup> Quer dizer, no primeiro caso, a produtividade pouco se altera, e a acumulação depende de um crescimento "horizontal" da indústria. Já a acumulação intensiva está baseada em elevação continuada da produtividade via inovações e gestão taylorista da produção (CONCEIÇÃO, 1987).

Depois de uma agonia sangrenta entre a Primeira e a Segunda Guerra, a regulação concorrencial cedeu lugar à regulação monopolista, inaugurando o modo de desenvolvimento **fordista** em sua combinação com o regime de acumulação intensiva. A forma do Estado modificou-se profundamente nessa nova etapa, contribuindo decisivamente para a transformação das demais formas institucionais através da regulação estatal.

Esse novo Estado, que os regulacionistas (LIPIETZ, 1986; DELORME, 1990) chamam "Estado inserido", passa a ser responsável pelo desempenho macroeconômico, sendo o nível de emprego, o crescimento e a situação social (distribuição), ao lado da estabilidade monetária e cambial, tarefas já tradicionais, objetivos das políticas públicas. Mais que a estabilidade monetária ou a promoção dos interesses nacionais mundo afora, a *performance* econômica, medida pela taxa de crescimento e pelo desemprego, torna-se parte da legitimação do poder estatal. Essa nova inserção pode ser descrita pelas seguintes características:

- flexibilidade monetária possibilitada pelo fim do padrão-ouro e pelo surgimento da moeda-crédito, dando condições à política monetária de estar associada à regulação da demanda efetiva;
- mudança na regulação da relação salarial, sendo abandonado o combate ao "abuso do poder econômico" dos sindicatos por uma mediação do conflito capital-trabalho que reconhece a desigualdade das partes, estabelecendo políticas de proteção ao salário e ao emprego, de saúde, educação, previdência e assistência, gerando um fluxo considerável de transferências aos trabalhadores na forma de salários indiretos;
- uso da despesa pública como elemento da política macroeconômica na regulação da demanda efetiva, crescimento do Estado em termos de sua participação na rede nacional e da abrangência de sua atividade reguladora; planejamento indicativo (salvo nos EUA); e crescimento de um setor produtivo estatal, notadamente em infra-estrutura, energia e matérias-primas, mas também em indústrias de base, de bens de capital e até de bens de consumo;
- presença do Estado na regulamentação da concorrência, estabelecendo políticas industriais e coibindo o abuso de poder econômico, o papel regulador das empresas públicas e a administração de preços (menos nos EUA e na Alemanha);
- uma contradição que não parece muito evidente, mas que se vai impor cada vez mais, é entre o caráter nacional da regulação estatal e a tendência internacionalizante do circuito do capital, contradição que não encontra solução através das formas estatais internacionais originais, como a ONU, e que vai favorecendo o surgimento de instituições como os blocos econômicos, como, por exemplo, o da CEE, cuja constituição tem por base algum grau de renúncia à soberania e que vem substituir numa série de aspectos as regulações nacionais.

A crise que se tornou evidente em meados dos anos 70 foi puxada por um esgotamento do regime de acumulação intensiva manifesto na redução dos ganhos de produtividade e na conseqüente queda das taxas de lucro nos países-líderes do capitalismo internacional. Isto é, a estrutura produtiva na forma como está constituída é incapaz de sustentar uma *performance* igual à do período 1945-70. Dois movimentos estão na origem dessa inflexão cíclica. De um lado, o esgotamento de um paradigma tecnológico herdado da Segunda Revolução Industrial

(aço, petróleo, motor à combustão), que se tornou incapaz de continuar gerando ganhos de produtividade capazes de sustentar a continuação da melhoria do padrão de vida das sociedades industriais; de outro, a decadência do modelo de organização da produção taylorista, baseado na apropriação do *savoir faire* do trabalho pelo capital e na imposição de uma crescente intensificação do ritmo de trabalho e conseqüente aumento da alienação do trabalhador, que não é mais capaz de extrair dos trabalhadores uma *performance* superior em termos de produtividade. A microeletrônica, os novos materiais e as novas teorias de gestão ditas "japonesas" apontam o caminho provável da superação desses dois aspectos da crise, o do produto e o do processo, como classifica a economia industrial.

## 2.2 - Os Estados na divisão internacional do trabalho

As novas características da forma Estado na regulação monopolista foram, em larga medida e com peculiaridades locais, estendidas a um conjunto de países do chamado Terceiro Mundo, que vai do Brasil ao México, passando pela Coréia e pela Índia. O traço geral é o "desenvolvimentismo" como opção política, que impõe o desempenho macroeconômico (crescimento) como objetivo maior da ação estatal.

A forma do Estado democrático, predominante nos países centrais, afirmou-se por oposição à alternativa autoritária fascista, que se propunha a vencer a crise da Grande Depressão, reorganizando a relação Estado e economia através do corporativismo, derrotando-a militarmente na Segunda Grande Guerra. É interessante, e não casual, que alguns traços do corporativismo fascista foram adotados como "solução" no Terceiro Mundo.

O Estado fordista, nas democracias, aceitou o conflito social e propôs-se a mediá-lo, através da distribuição dos ganhos de produtividade via relação salarial fordista e transferências de políticas do bem-estar social, que fazem crescer o salário indireto. Os interesses e as organizações dos trabalhadores passaram a ser representados no interior do próprio aparelho do Estado. O "Estado inserido" na periferia negou o conflito social. O movimento nacional-desenvolvimentista, repetindo as políticas corporativistas, buscou suprimir os interesses populares por meio da repressão pura e simples em suas manifestações políticas ditatoriais ou por meio da substituição da representação dos trabalhadores por arranjos políticos populistas, em que sua posição é subordinada ao interesse do desempenho macroeconômico global de uma máxima acumulação sustentada por uma máxima taxa de lucro. Os ganhos da produtividade foram apropriados em sua quase-totalidade pelo capital e por uma camada intermediária de assalariados e burocratas melhor remunerados. Por oposição ao Primeiro Mundo<sup>8</sup>, a noção de "classe média" é bastante visível e definível na periferia, em termos de remuneração e padrão de consumo. O regime de acumulação intensiva chega na periferia dinamizado

<sup>8</sup> Onde as camadas sociais intermediárias não têm um diferencial de remuneração significativo em relação à classe operária.

por um consumo **de massa**, mas não **da massa**, no sentido de que a maioria da classe trabalhadora está excluída, mas a classe média forma a demanda de um mercado de proporções consideráveis.

O Estado nacional-desenvolvimentista, às vezes populista, às vezes ditatorial, verdadeiro Estado do "mal-estar", como apelidou Francisco de Oliveira, serviu à regulação de conjunto no novo estágio de desenvolvimento, através da alteração modificada de algumas das formas institucionais, quais sejam:

- a relação salarial teve, por oposição àquela do fordismo central, a forma do que no Brasil se chama "arrocho salarial". Através da intervenção do Estado no mercado de trabalho, fixando o salário mínimo, estabelecendo políticas salariais que tutelam o contrato de trabalho, reprimindo politicamente a organização independente dos trabalhadores (e empregadores), os salários reais foram constantes ou até declinantes, dependendo do país e do período. Essa presença do Estado é outro traço diferenciador em relação ao fordismo original. Neste, o Estado é mediador do conflito e intervém discricionariamente apenas na proteção aos segmentos mais fracos da classe trabalhadora, principalmente através de políticas de renda mínima, bem ao contrário da periferia, onde o mesmo se sobrepõe ao conflito, resolvendo-o a favor do capital. Escapa do efeito redutor da renda proporcionado por essa tutela estatal e auferem ganhos reais incentivados por ela, como no caso de alguns grupos de servidores públicos, a camada de rendas intermediárias — a chamada "classe média" —, que vai absorver uma parte dos ganhos de produtividade da economia, oportunizando, com isso, o crescimento da demanda efetiva através do mercado interno de bens de consumo duráveis;
- as normas de concorrência vieram, de um lado, proteger fortemente o capital nacional ou nacionalizado (aquela das empresas estrangeiras sediadas no país) e, de outro, direcionar os investimentos privados e alocar os investimentos públicos no lugar e na proporção definidos por um planejamento estatal que chega a ser extremamente abrangente em determinados momentos. Seus principais instrumentos são a regulamentação de mercados considerados estratégicos, os incentivos fiscais e o crédito oficial. Uma marca de diferença em relação ao Primeiro Mundo é a quase-inexistência, na periferia, do fenômeno chamado por Hilferding **capital financeiro**, que, através de fusões e incorporações, criou os grandes conglomerados empresariais do Primeiro Mundo, que associam capital bancário e capital industrial;
- a política externa foi agressiva na busca de atrair investimentos diretos ou financiamento, para localizar nesses países as plantas industriais típicas do fordismo (automobilística, de eletrodomésticos, etc.). Ao mesmo tempo, promoveu, através da manipulação do câmbio e de incentivos e subsídios, as exportações tradicionais (produtos primários) e, num segundo momento, de manufaturados, para viabilizar algum grau de equilíbrio do balanço de pagamentos diante das necessidades de importação geradas pelo processo de industrialização;
- a forma da moeda (moeda-crédito) permitiu uma constante elevação da demanda efetiva, financiando a realização da produção e o investimento via emissão pura e simples ou, naqueles países que constituíram um sistema financeiro mais desenvolvido, pelo crédito dos bancos e agências públicas de fomento e pelo crédito ao consumidor. No final do período de desenvolvimento (segunda metade

dos anos 70), o crédito internacional migrou para o Terceiro Mundo em tal proporção que o endividamento externo destruiu o precário equilíbrio das finanças públicas e da política monetária nesses países;

- o gasto público cresceu, permanecendo, entretanto, a participação do mesmo no PIB significativamente menor do que na OCDE. É uma responsabilidade gigantesca em termos de planejamento e de regulação econômica para uma base financeira do Estado muito pequena. Não é por acaso que a crise fiscal na periferia assumiu proporções caóticas, onde a ameaça de hiperinflação é uma de suas manifestações. Esse gasto foi fundamentalmente voltado para a promoção da acumulação, através da criação de empresas públicas no setor produtivo e da ampliação dos serviços públicos, para fornecer infra-estrutura, insumos básicos, bens de capital e até bens de consumo final, no sentido de viabilizar as necessidades da estrutura produtiva. Secundarizadas em termos de sua eleição política, as despesas sociais tiveram mais um sentido clientelístico de garantir apoio político do que uma preocupação mais definida de garantir a reprodução da força de trabalho. Essa é, em larga medida, função de uma economia de subsistência, cuja continuidade o crescente grau de urbanização nesses países está desfazendo, num processo de expansão da marginalidade e da miséria das grandes cidades de periferia.

### 3 - O Estado no turbilhão da crise

Nos primeiros anos da década de 70, o modo de desenvolvimento fordista começou a dar sinais de esgotamento, abrindo caminho a uma crise mundial capitalista, que, embora com alguns efeitos **dentro** das economias industriais do centro, como o desemprego e a miséria mitigados, foi mais profunda do que a Grande Depressão. Dessa vez, houve uma coincidência entre crise do regime de acumulação e crise do modo de regulação. Essa crise envolveu duplamente o Estado. Como crise de acumulação, abalou um dos pilares de legitimação política: o desempenho econômico. Como crise de regulação pôs em xeque a própria funcionalidade do aparelho de Estado. Somado a isso, durante a crise acentuou-se a tendência à internacionalização e à mundialização da reprodução capitalista, criando novos desafios à regulação de conjunto do sistema, ainda circunscrita aos marcos dos Estados nacionais. As estratégias de enfrentamento da crise foram definidas na contraposição de dois projetos: o neoliberalismo e o compromisso social negociado.<sup>9</sup> Na sequência, abordaremos essas questões.

<sup>9</sup> O corte está em Lipietz (1991) e apresenta as soluções mundialmente lideradas por EUA, Inglaterra e França, a primeira; e Japão e Alemanha, a segunda. À vertente "de direita" (Reagan, Thatcher, etc.) Lipietz chamou **liberal-produtivismo**, e, à "de esquerda", **implicação negociada dos trabalhadores**. Adotamos aqui outra terminologia, mais popularizada e de fácil identificação para o leitor brasileiro. Além do que, um verdadeiro produtivismo parece distante dos EUA e da Inglaterra até o momento.

### 3.1 - A crise: crescimento do Estado

O esgotamento do regime de acumulação intensiva do fordismo resultou de uma drástica redução nos ganhos de produtividade, que caracterizou sua "idade do ouro" até o final dos anos 60. Na OCDE, segundo seus próprios dados, a produtividade medida em Produto Nacional Bruto (PNB) por pessoal ocupado crescia 3,8% ao ano entre 1960 e 1973 e caiu para 1,6% a.a. de 1974 a 1979 e, mais ainda, para 0,7% a.a. de 1980 a 1982, para só então se recuperar um pouco, ficando ao redor de 2% a.a. até 1989 (Econ. Outlook, 1991). Os determinantes dessa crise que rapidamente resumimos da vasta bibliografia<sup>10</sup> são, de um lado, o esgotamento do paradigma tecnológico fordista em termos de potencial dinâmico (crescimento da produção) de suas indústrias típicas (petróleo, aço, etc.) e, de outro, a insuficiência de seus métodos de gestão: a organização da produção baseada na linha de montagem e na apropriação do *savoir faire* do trabalho pelo capital, o modelo de administração taylorista.

Em resposta a isso, durante os anos 80 — e é o que está por trás de uma relativa retomada dos ganhos de produtividade —, uma revolução tecnológica instalou-se através de um conjunto de inovações no que respeita ao produto — microeletrônica, novos materiais, engenharia genética — e ao processo — células de produção, CCQ, *kanban* —, que estão a indicar o surgimento de um novo paradigma industrial em gestão. Um novo paradigma que seja capaz de definir um "caminho desafiado" em direção ao crescimento ainda está longe de um grau de generalização ou da solução de problemas críticos, como o suprimento de energia e a agressão ao meio ambiente. Isso para não falarmos da contradição entre propriedade e controle capitalista da produção e a necessária co-responsabilidade e participação dos trabalhadores, que os novos métodos de gestão abrigam genericamente sob o termo "implicação".

Somando-se a isso, o modo de regulação monopolista atravessa sua crise. A moeda-crédito, que, ao endogeneizar a oferta monetária, criara uma fonte de sustentação de demanda efetiva, tornou-se condição permissiva e indutora do comportamento inflacionário dos agentes econômicos. A forma da concorrência, geralmente traduzida em políticas industriais e regulamentações protecionistas, acabou dificultando o progresso técnico ou beneficiando indústrias defasadas, pouco produtivas, mas bem posicionadas na hierarquia dos monopólios. O conjunto das instituições internacionais, baseado numa hierarquia das nações e que regula os fluxos de produtos e de capitais e mão-de-obra, deixou de funcionar quando essa

<sup>10</sup> Ver Aglietta (1986), Lipietz (1979), Coriat (1978), Boyer e Mistral (1983), para um enfoque regulacionista. Uma comparação com outras abordagens está em Conceição (1987).



hierarquia foi abalada pela emergência de novos atores (industrialização na periferia, OPEP, Japão), pela decadência dos antigos líderes (EUA, URSS) e, finalmente, pelo término do conflito Leste-Oeste, sobre o qual estava assentada. A relação salarial fordista esgotou sua fórmula a partir do momento em que não havia mais ganhos de produtividade a serem repartidos e a inflação ameaçava permanentemente o valor real dos salários, ao mesmo tempo em que a imigração e as diferenças raciais e culturais pressionavam constantemente o mercado de trabalho no Primeiro Mundo, enquanto o estancamento do desenvolvimento multiplicava a miséria na periferia. Constrangido por seu dever de harmonizador e garantidor da regulação, o Estado entra em crise, de um lado, pela erosão de sua base material, quando as receitas são pressionadas pela queda da produtividade e as despesas precisam crescer para dar conta do custo social da crise (desemprego, aposentadorias, etc.), e, de outro, pelo fracasso de suas políticas de estabilização do equilíbrio macroeconômico e de regulação das diversas formas institucionais, na medida em que elas dependem de que o setor privado responda de forma previsível aos "sinais" da política econômica estatal (ALTVATER, 1983), o que deixou de acontecer na década de 70.

Um outro aspecto importante é que a resposta, no plano da produção, à crise segue o caminho aberto pelos fluxos financeiros, que, desde a segunda metade dos anos 70, estão internacionalizados, no sentido de que seu espaço de alocação e valorização é o Mundo. O capital produtivo tem feito crescer seu grau de mundialização, numa tendência de distribuição e internacionalização dos estágios da produção. Essa maior integração econômica, que pode ser visualizada em um crescimento do comércio mundial,<sup>11</sup> faz parte da estratégia das empresas multinacionais e reflete-se também na constituição dos blocos econômicos transnacionais.

Igualmente nítida é a tendência que surge das estratégias de enfrentamento da crise por parte dos Estados nacionais. Embora a pregação neoliberal afirme o contrário, argumento que será retomado logo a seguir, no período crítico observou-se um aprofundamento da tendência de crescimento da participação da receita e do gasto públicos no PIB, em toda a OCDE. De uma média de gasto, em 1955-57, de 28,5% do PIB, houve um crescimento para 34,5% entre 1967 e 1969 e de 41,4% entre 1974 e 1976. Esse aumento de gasto deu-se em função, principalmente, do crescimento das transferências às famílias (políticas de bem-estar) — que passou de 7,5% do PIB em 1955-57 para 13,9% em 1974-76% —, do serviço público em geral (consumo final) e, em menor grau, do crescimento dos subsídios à produção (de 1,3% para 2,1%) e dos investimentos, acompanhados da redução do gasto militar, o que pode ser visto na Tabela 1.

<sup>11</sup> A OCDE exportava 13,1% do PIB em 1965 e já atingira uma proporção de 21,2% em 1984 (MARGLIN, SCHOR, 1990).

Tabela 1

Participação percentual dos gastos de governo  
da OCDE no PIB -- 1955-1976

TIPOS DE GASTOS	1955-57	1967-69	1974-76
Total dos gastos .....	28,5	34,5	41,4
Transferências a famílias..	7,5	10,5	13,9
Subsídios aos produtores...	1,3	1,6	2,1
Juros da dívida pública....	1,7	1,8	1,3
Investimento.....	4,0	4,7	4,5
Consumo final total .....	13,0	15,3	18,0
Consumo final militar.....	4,0	3,4	2,7

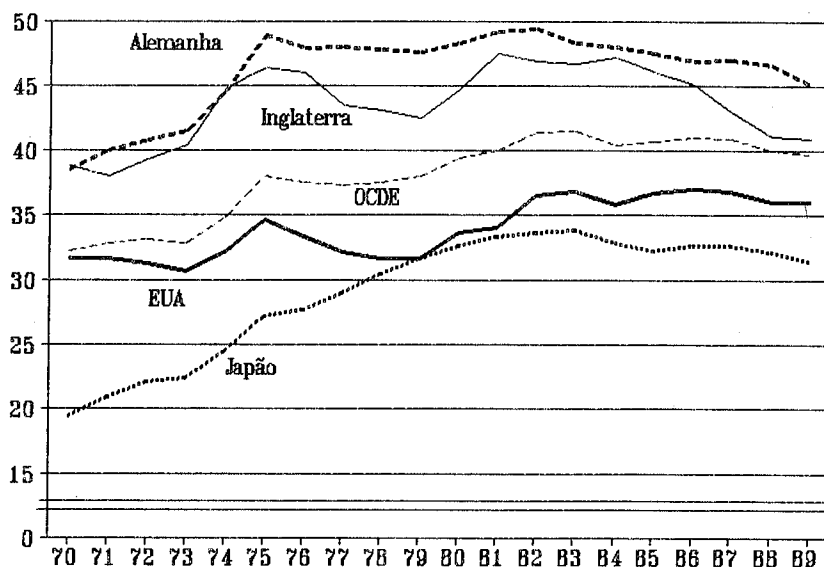
FONTE: MARGLIN, Stephen, SCHOR, Juliet (1990). **The Golden age of capitalism**. Oxford: Oxford University.

NOTA: Média não ponderada e dados a preços correntes.

Jogando água no moinho da crise, as despesas cresceram, em relação ao PIB, de 34,5% em 1973 para 41,4% em 1980 e 44,1% em 1985 e experimentaram uma ligeira redução para 41,7% em 1989, como mostra o Gráfico 1. Esse crescimento ocorreu mais rapidamente do que o das receitas, até o começo dos anos 80, em toda a OCDE, quando houve uma relativa redução daquelas, para que seu financiamento fosse feito por tributação e não por um aumento do endividamento, cujos custos representavam um fator de desequilíbrio a mais no final dos anos 70 e passaram a ser vistos como estratégia de risco desde a crise da dívida mexicana em 1982.

O resultado que aparece no Gráfico 2, mais adiante, mostra um crescimento de 21,5% da carga tributária em relação ao PIB da OCDE de 1970 a 1989. Mesmo na Inglaterra, nos EUA e na França, que mais nitidamente adotaram a estratégia neoliberal, a tendência de crescimento do setor público foi mantida. Talvez a única lição desse receituário tenha sido a redução do déficit médio dos países ricos a partir de 1982-83, com exceções do peso de Itália e Canadá e o caso especial dos EUA, com sua dívida e seu exército enormes. Na verdade, uma lição de prudência em época de turbulência bem mais antiga do que a pretensa novidade da doutrina.

## GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO GASTO PÚBLICO NO PIB  
DA OCDE — 1970-89

FONTE: OCDE.

3.2 - A reação à crise: neoliberalismo *versus* compromisso social

Os anos 80 foram palco de uma disputa ainda não resolvida, mas cujo resultado final parece delinear-se à vista, a respeito de qual estratégia é mais eficaz no enfrentamento da crise e na aceleração das transformações da base técnico-produtiva necessárias à configuração de um novo modo de desenvolvimento, bem como sobre que características terá esse novo modo de desenvolvimento. Como em todas as encruzilhadas da História, a construção da alternativa futura passa pela disputa entre visões de mundo antagônicas. A primeira delas, chamada aqui de **neoliberalismo**, é representada pelas idéias que inspiraram as mudanças de orientação política do começo dos anos 80 nos EUA da Administração Reagan e na Inglaterra de Thatcher, mas também em organismos internacionais, como a OCDE, o FMI e o Banco Mundial, e que se impôs aos socialistas franceses sob a direção de Mitterrand. Essa visão de mundo apresenta o seguinte discurso, que reproduzimos nas palavras de Lipietz:

"Há uma revolução tecnológica em curso. Mas, nos anos 70, os 'rigores' impostos pelo Estado e pelos sindicatos — a legislação social, o Estado-providência, as normas antipoluição, etc. — bloquearam seu livre desenvolvimento, ao privar as empresas de capacidade financeira, ao impedir as 'dolorosas mas necessárias mutações'. Logo, livre-mo-nos desses rigores. Deixemos de subvencionar os claudicantes, os serviços públicos burocratizados e ineficientes, imponhamos uma alta taxa de juros para dissuadir as atividades não rentáveis. Assim, o livre jogo do mercado ditará automaticamente um novo modelo de desenvolvimento compatível com as novas tecnologias" (LIPIETZ, 1991, p.57-58).

O autor lembra, em seguida, que essa ideologia é diferente do liberalismo clássico, que atribua uma função social à livre empresa, na medida em que o sucesso individual levaria à felicidade coletiva. Hoje, o discurso é apenas a defesa da ordem das coisas. A livre empresa é (dizem) um imperativo para modernizar o aparelho produtivo, o que é uma necessidade diante da competitividade internacional, que é, por sua vez, um imperativo para a sobrevivência da livre empresa! Há mais de 100 anos, Marx já dissera: "Acumulai! Acumulai! Acumulai! Isto são Moisés e os profetas!", ironizando aqueles que buscavam uma justificativa social do capitalismo. Para chegar a essa conclusão, entretanto, precisou primeiro demonstrar que a identidade entre o bem individual e o bem coletivo não era necessariamente verdadeira. Como nem mais essa alegação é sustentada, a suposta justificativa é um círculo fechado (e viciado) que sai e retorna à livre empresa.

A segunda alternativa é a que buscou enfrentar a crise do modo de desenvolvimento fordista através do aprofundamento do compromisso social negociado. É, em grandes linhas, um desdobramento da via social-democrata, consistindo em negociar aumentos de produtividade em troca de vantagens econômicas para os trabalhadores ao nível das empresas e de continuidade e crescimento do *welfare State* no plano das instituições sociais. Esse paradigma é representado pela Escandinávia e, principalmente, pela Alemanha na Europa, mas também pelo Japão, embora com uma relativamente menor presença direta do Estado e um outro compromisso de forças políticas.

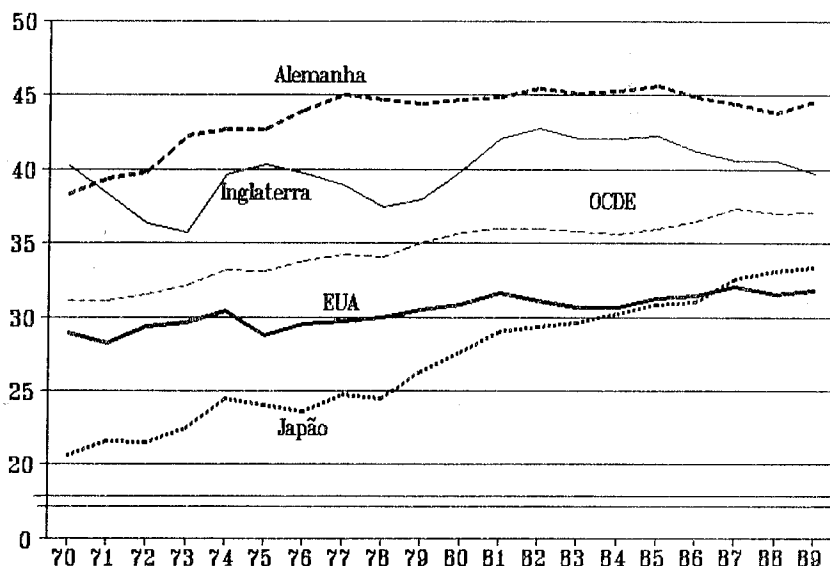
Os novos métodos de organização da produção, como o *kanban*, responsáveis por facilitar a incorporação de novas tecnologias e, especialmente, por uma retomada dos ganhos de produtividade, exigem um aumento do grau de envolvimento do trabalhador com o resultado do processo produtivo (na literatura conhecido como implicação) e têm, portanto, sua adoção facilitada pelo paradigma do compromisso social. Não é por outra razão que a Alemanha e o Japão são, hoje, os países competitivamente melhor posicionados. E também não é por acaso que, no Brasil, tanta dificuldade há em se adotarem essas novas tecnologias. O padrão das relações entre capital e trabalho implica um grau de desconfiança entre as partes em que a "implicação" fica inviável.

A adoção desses paradigmas societários deu-se de forma diferenciada e parcializada em cada país. Analisando alguns exemplos mais típicos de um ou outro, podemos avaliar melhor sua trajetória e suas possibilidades. Começando pelos neoliberais, encontramos sua aplicação prática nos EUA e na Inglaterra dos anos 80. Tanto os conservadores ingleses como os republicanos norte-americanos adotaram reformas

fiscais com um duplo propósito. Em primeiro lugar, com o objetivo de reduzir o déficit público e, em segundo, como o de impulsionar os novos investimentos necessários através de um estímulo à poupança. Reagan reformou o imposto de renda para reduzir a contribuição dos ricos, e Thatcher desfez a progressividade do imposto sobre o patrimônio, ao instituir o *poll-tax*, que substituiu um imposto sobre o valor das propriedades de cada cidadão por um imposto com incidência *per capita*. O resultado dessas políticas aparece no Gráfico 2, que mostra, para a Inglaterra, um crescimento da carga fiscal até a metade da década de 70 e um retorno quase à posição anterior ao final da de 80 (38,0% em 1979 contra 39,7% em 1989, quase o mesmo índice de 1970; 40,2%), enquanto, para os Estados Unidos, os anos 80 vão permanecer sempre acima dos 70 em termos de carga fiscal, com uma tendência geral a um ligeiro crescimento (28,9% em 1970, 30,5% em 1979 e 31,8% em 1989).

## GRÁFICO 2

### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA PÚBLICA NO PIB DA OCDE — 1970-89



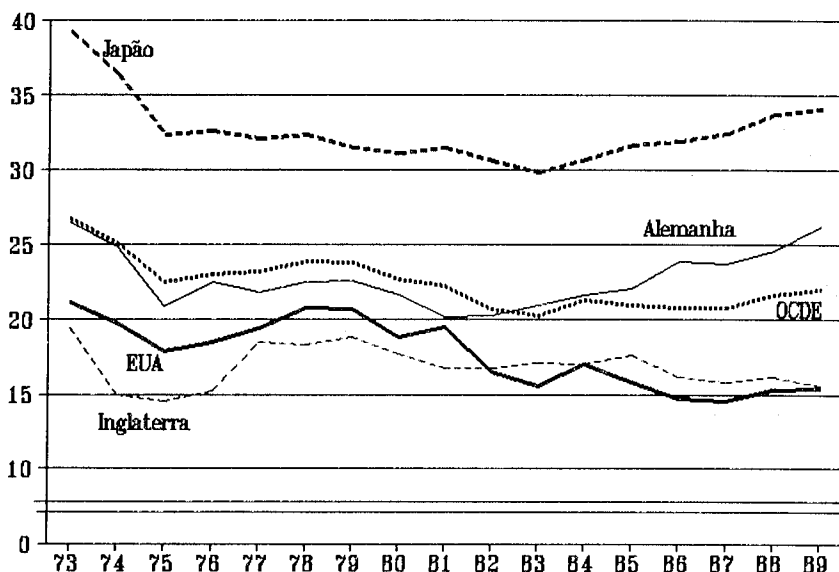
Pelo lado da despesa, já referida no Gráfico 1, a tendência norte-americana é crescente em todo o período, enquanto a inglesa é crescente na década de 70 e declinante na de 80, embora permanecendo num nível mais elevado. O que mudou mais significativamente foi o destino do gasto, havendo nos EUA um deslocamento, a partir da redução de programas sociais, para o consumo militar e para os serviços da dívida pública. Há uma peculiaridade na experiência norte-americana, que faz Navarro (1991) diferenciá-la do neoliberalismo e classificá-la como "keynesianismo militarista", levando em consideração o crescimento do gasto militar como impulsionador da demanda efetiva. Como esse tipo de gasto é, por definição, consumo, não pode influenciar a taxa de investimento, a não ser indiretamente. Como será visto adiante, não foi este o caso. O investimento norte-americano caiu de qualquer forma, o que revela o caráter meramente de curto prazo da "retomada" da era Reagan. Já no Reino Unido, a queda da despesa foi em relação ao gasto social e teve como objetivo fundamental a redução do déficit. Em ambos os países, houve um acentuado crescimento da miséria e da concentração da renda.

No entanto o balanço final é negativo do ponto de vista da eficiência econômica. Os dois países são notórios perdedores em termos de competitividade internacional, cedendo espaço para o crescimento da Alemanha e do Japão. Em grande medida, isso é resultado do que pode ser visto no Gráfico 3. Ambos os países perderam e recuperaram suas taxas de poupança ao longo dos anos 70. Os EUA foram de 21,1% em 1973 para 18,5% em 1976 e voltaram a 20,7% em 1979, para cair durante todos os anos 80, chegando em 1989 com apenas 15,4%. Da mesma forma, a Inglaterra partiu de 19,4% em 1973, caiu para 15,2% em 1976 e subiu para 18,8% em 1979, declinando continuamente ao longo dos anos 80, chegando a apenas 15,5% em 1989. Isentar de tributação os ricos **diminui** a poupança nacional, esta é a lição.

Do lado oposto das alternativas — o caminho do compromisso negociado —, encontramos os exemplos do Japão e da Alemanha, bem como de outros países com perfil mais discreto na cena mundial, como Suécia, Noruega e Canadá. A primeira lição das experiências do Japão e da Alemanha, que aqui trazemos por sua maior importância na cena mundial, é que a alternativa de preservação do compromisso social fordista não foi necessariamente desejada, mas, em larga medida, uma imposição do processo político desses países. No caso da Alemanha, a política monetária manteve-se conservadora, até pela circunstância de relativa independência do Bundesbank, e a manutenção e a ampliação do compromisso salarial foram resultado de conflitos sociais bastante intensos, como a longa greve patrocinada pelo IG Metal, o sindicato dos metalúrgicos, que conseguiu uma redução da jornada de trabalho no final da década de 80, e a recente greve dos servidores públicos por um aumento real de salário.

Na mesma Alemanha, e também no Japão, acentuou-se, na década de 80, o desenvolvimento do que Lipietz chama de uma sociedade "a duas velocidades", em que um setor relativamente privilegiado da classe operária convive com, na Alemanha, o trabalho dos imigrantes e, no Japão, com um largo setor de pequenas e médias empresas que não contam com a proteção social e com as garantias dos trabalhadores de uma Toyota. Mesmo assim, o compromisso social básico sobre o qual se erige a estabilidade política de ambos os países — a previdência social estatal alemã e o acordo de solidariedade intra-empresas do Japão, mais a política agrícola de garantia do abastecimento a custo relativamente baixo da Comunidade Européia ou do programa japonês do arroz — foi preservado durante a crise.

## GRÁFICO 3

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA POUPANÇA NACIONAL  
NO PIB DA OCDE — 1973-89

FONTE: OCDE.

Concomitantemente, o Japão sofreu uma extraordinária expansão do setor público, fazendo crescer o gasto de 19,4% do PIB em 1970 para 31,5% em 1989. O mesmo aconteceu com a Alemanha, em menor proporção, crescendo de 38,6% em 1970 para 45,1% em 1989. Esses dados, do Gráfico 1, mostram também que houve uma relativa redução desse impulso de crescimento ao longo dos anos 80. Essa redução, que o Gráfico 2 mostra, deveu-se a uma busca de ajuste orçamentário que reduziu relativamente as despesas e continuou a fazer crescer a carga tributária.

Ao mesmo tempo, e contrariamente aos EUA e à Inglaterra, os dois países foram capazes de recuperar suas taxas de poupança ao longo dos anos 80, como aparece no Gráfico 3. Inequivocamente, a saída pelo lado do compromisso negociado tem sido mais eficiente do ponto de vista macroeconômico. Aos que adotaram a via neoliberal, surgiu recentemente a alternativa de se tornarem polícia do Planeta, como no caso da guerra iraquiana. Entretanto fizeram-no EUA, Inglaterra e França, alugando seus

soldados como mercenários, pois a conta foi "socializada" com o Japão, a Alemanha e os árabes. Se essa pode ser uma alternativa política de curto prazo para ganhar popularidade em cima de um nacionalismo belicista, nos planos social e econômico e a longo prazo certamente não o é.

A experiência da OCDE está a demonstrar um desempenho superior daqueles países que optaram pela alternativa do compromisso negociado. A retomada do processo recessivo internacional do começo destes anos 90 trouxe, de um lado, o arrefecimento do desempenho superior do Japão e da Alemanha e, de outro, o abandono definitivo do discurso neoliberal por parte dos EUA e da Inglaterra, onde o recrudescimento dos conflitos sociais elevou sobremaneira o custo político daquela aventura. Há que ressaltar o caso alemão, onde a reunificação que se seguiu à queda do Muro de Berlim se tornou um complicador a mais em termos de desemprego, aumento de gasto público e necessidades de financiamento para conversão do parque produtivo oriental. De qualquer maneira, assim como o Japão resistiu à investida de Bush para a abertura de seu mercado agrícola, o financiamento da reunificação alemã será feito via carga fiscal, sem romper os princípios do compromisso social fundamental para a estabilidade do país.

## **4 - O Estado brasileiro**

### **4.1 - Breve caracterização do modo de regulação no fordismo periférico**

A partir desse pano de fundo teórico e da experiência internacional acima referidos, passamos à análise da crise atual do Estado no Brasil. Para tanto, é preciso retomar, embora brevemente, alguns traços do processo histórico que conduziu à construção do modo de regulação ora em crise no Brasil. A abordagem regulacionista tem como propósito a explicação das metamorfoses pelas quais passa o modo de produção capitalista e que asseguram novas condições da reprodução do capital.<sup>12</sup> Conceição (1990) estabeleceu uma periodização dos modos de desenvolvimento experimentados pela economia brasileira desde a constituição de um modo de produção especificamente capitalista no País, através da introdução da relação de trabalho assalariada:

---

<sup>12</sup> Não faria sentido utilizar suas categorias em períodos onde a economia não assegurasse condições internas à reprodução do capital, como, por exemplo, no escravismo colonial ou no escravismo pós-colonial, em que as relações de trabalho não são assalariadas e as crises, via de regra, ocorrem de fora para dentro, evidenciando seu caráter dependente, como modo de produção, ao capital mercantil. A discussão nacional sobre a constituição do capitalismo polarizou-se em torno das concepções de Jacob Gorender, por um lado, e, por outro, das concepções de João M. C. de Mello e Fernando A. Novaes. Gorender vê o escravismo brasileiro como um modo específico de produção, enquanto os demais o compreendem como um aspecto da acumulação primitiva do capital, uma imposição do capital mercantil.



- 1ª acumulação extensiva (1880-930);
- 2ª formação do fordismo periférico (1930-64);
- 3ª da crise dos anos 60 à crise do Estado do fordismo periférico dos anos 80.

A cada um desses períodos correspondem formas institucionais (relação salarial, gestão da moeda, organização do Estado, concorrências intercapitalistas e formas de adesão ao regime internacional) que garantem a estabilidade e a reprodução do sistema econômico até que irrompa uma nova "grande crise" que questione o modelo de acumulação, políticas e formas institucionais.

No período autoritário que se seguiu a 1964, as transformações econômicas conjugadas às restrições políticas terminaram a construção daquilo que Oliveira (1990) chamou de uma economia de regulação "truncada", última forma da regulação no fordismo periférico:

"(...) uma estrutura econômica industrial expressivamente diversificada, tentando seguir as tendências de vanguarda das economias capitalistas centrais, uma modernização agrária fortemente conservadora, mas que inverteu ou modificou as relações campo—cidade ou agricultura—indústria para constituir-se no que está sendo chamado o 'complexo agroindustrial', uma intervenção estatal que financia a reprodução do capital, mas não financia a reprodução de trabalho: a presença de multinacionais em setores-chave oligopolísticos. O que caracteriza finalmente a regulação 'truncada' é simultaneamente a ausência de regras estáveis de direitos, inclusive dos trabalhadores. É uma regulação permanentemente *ad hoc*: cada caso é um caso"(OLIVEIRA, 1990, p.45).

Porém, há lógica nessa desordem, pois, como afirma Conceição (1990), se alteraram as formas institucionais da estrutura: transformou-se a relação salarial com a intervenção nos sindicatos (simplesmente se radicalizou o controle sobre os sindicatos, tendência que atravessou todas as formas políticas do Estado desenvolvimentista); criou-se o FGTS, que rompe a estabilidade como proteção da força de trabalho, sem que se suceda a liberdade organizativa dos trabalhadores, que ficam à mercê dos propósitos da acumulação capitalista; alterou-se a gestão da moeda através dos mecanismos da indexação e da Reforma Financeira de 1967; consolidou-se a hegemonia de setores ligados ao capital internacional e ao capital bancário nacional; privilegiou-se a entrada de capital de risco; e, finalmente, o Estado ampliou sua atuação.

A regulação *ad hoc* diz respeito à forma como o Estado responde, como gestor de fundos públicos, às pressões de setores empresariais bem posicionados na estrutura produtiva e capazes de interferir diretamente nos "anéis burocráticos" (CARDOSO, 1975) internos ao Estado, vinculando-se, de forma casuística, cada fonte de receita ou despesas estatais. Concretiza-se, assim, uma espécie de "feudalização" do Estado, obstáculo à geração de políticas de caráter abrangente.

Políticas *ad hoc* também são realizadas no âmbito das políticas sociais. O Estado autoritário incorporou a visão populista de direito social como privilégio (cidadania regulada) e baniu da prática política a cooptação populista que não excluía a pressão dos setores populares. A política social passou a ser altamente centralizada e burocrá-

tizada em um cenário de fragmentação do aparato estatal, o de crescente privatização, onde os benefícios sociais obedeciam à lógica mercantil, a provisão de bens e serviços sociais dava-se através de empresas privadas (direta ou indiretamente), a reciclagem financeira dos recursos públicos seguia critérios de mercado (a exemplo do sistema BNH ou da saúde) e, finalmente, ocorria a captura de programas sociais por interesses particulares, que os transformavam em fonte de privilégio e/ou instrumento da acumulação capitalista (ABRANCHES, 1985).

## 4.2 - Crise do fordismo periférico e do seu Estado

A transnacionalização das estruturas econômicas, que revela a mudança do perfil de acumulação em escala mundial, experienciada como crise de acumulação intensiva, repropõe aspectos econômicos, financeiros e tecnológicos em expansão desde os anos 30. Redefine-se o papel do planejamento — vale dizermos, do Estado — nos países capitalistas centrais, do "socialismo real" e dos países periféricos, guardadas suas especificidades.

A crise do Estado brasileiro deriva parcialmente dessa redefinição internacional e do esgotamento do seu padrão de financiamento em um contexto de transição democrática, pelo menos desde 1974. Assim, estão em pauta não só o regime de acumulação, como também a capacidade do Estado em agregar e representar interesses burgueses heterogêneos sob a forma *ad hoc*. O cenário agravou-se sob o peso de dissensões burguesas, que recolocaram o tema da excessiva estatização, bem como pela emergência de protagonistas aparentemente externos ao, até então, idílio burguês: as classes populares. A última tentativa, com alguma coerência, de realizar uma "fuga para frente", ainda que alternando o peso específico dos componentes da tríade Estado, empresa internacional e nacional, fortalecendo-se setores locais e ousando até na redefinição de políticas sociais deu-se no Governo Geisel, com o II PND (FIORI, JAGUARIBE, 1987), que, a rigor, pode ser visto como herdeiro dos políticos varguistas e do Plano de Metas de JK (FIORI, 1989). Todavia o II PND acabou por soçobrar, dada a escassa autonomia do capitalismo nacional, as dificuldades de financiamento a longo prazo, a heterogeneidade de interesses a serem contemplados (o que dificultava a implementação de ações homogeneizantes), além da coincidência da crise fiscal com mudanças da conjuntura internacional (alta de juros em 1979; nova alta no preço do petróleo em 1978). O Estado viu-se impossibilitado, com o crescente endividamento externo, de dar continuidade ao projeto. A convergência da crise fiscal com o esgotamento da capacidade de endividamento acabou por inviabilizar "sonhos prussianos" (FIORI, 1989), desorganizando em definitivo a estratégia de reformar pelo alto o modelo fordista periférico.

Nesse quadro, os setores capitalistas privados, a despeito de ajustes recessivos antes e após acordos com o FMI, não só reduziram sua atividade como se reajustaram na geração de excedentes exportáveis, necessários ao pagamento da dívida externa, e reduziram suas próprias dívidas.

Quanto ao setor público, a estatização progressiva da dívida levou a uma situação de extrema fragilidade. A dívida externa saltou de US\$ 64 bilhões para US\$ 94 bilhões nos três primeiros anos da década de 80. A receita tributária caiu de 25,2% do PIB em 1975 para 22,5% em 1985; os investimentos públicos caíram de 4,0% do PIB em 1975 para 2,3% em 1985.

O Estado, ao fazer do endividamento interno a válvula de escape para sua crise de financiamento, tornou-se prisioneiro não só do serviço da dívida externa, como também da dívida interna. O mais grave é que o Estado se manteve sitiado por interesses cartoriais, assistindo-se, na década de 80, o aprofundamento de políticas *ad hoc*, inclusive através de mecanismos informais e contatos pessoais na articulação entre o setor privado e o aparato estatal — palco acirrado na disputa por recursos cada vez mais escassos no coração do que até então havia sido o motor de desenvolvimento capitalista tardio brasileiro.

A ruptura do padrão de financiamento do setor público na década de 70 repercutiu na capacidade de apoio do Estado aos setores atingidos pela recessão, que passou a se realizar de forma desorganizada em meio à incapacidade de se pensar estrategicamente o desenvolvimento do País. As ações estatais anticíclicas passaram a assumir caráter acentuadamente *ad hoc*. Dos meados dos anos 70 em diante, cresceram diferentes formas de subsídios e incentivos fiscais a determinados setores privados, a política de preços passou a orientar-se de acordo com o combate à inflação e dando continuidade ao incentivo às exportações. O Estado, além do mais, socorreu emergencialmente empresas em dificuldades, através de intervenções do Banco Central e de encampações do BNDE.

A ruptura também se traduziu no distanciamento entre plano, orçamento e execução orçamentária, dada a incapacidade do setor público de dar coerência na implantação de planos de caráter abrangente. Na falta de diretrizes, coexistiam três planos nacionais com semelhanças entre si (o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República de 1986-89; o Plano de Controle Macroeconômico de 1987 e o Programa de Ação Governamental para 1987-91). Devido à sua superposição, a implementação foi inevitavelmente parcial. E, por serem genéricos, ajustaram-se funcionalmente à política *ad hoc*, conforme as conveniências políticas. Por outro lado, a implementação dos planos via orçamento acabou sendo prejudicada pelo aumento das receitas vinculadas (que diminuem o raio de ação governamental), pela existência de múltiplos orçamentos (das empresas estatais e monetário) sem controle parlamentar e pela execução orçamentária em um ambiente de altas taxas inflacionárias. A execução orçamentária, nesse contexto, provoca o fenômeno de que é possível a redefinição de prioridades de forma segmentar, através dos chamados créditos suplementares. Políticas de ajuste também contribuem, à sua maneira, para o crescente distanciamento entre plano, orçamento e execução, pois atingem indiscriminadamente, devido à incapacidade de definir hierarquias e prioridades, planos econômicos e sociais, com evidentes reflexos negativos na eficiência dos gastos públicos (AFFONSO, 1990).

Com o processo de democratização, esboçaram-se algumas medidas no sentido de se estabelecer certa funcionalidade na gestão pública, com a criação da Secretaria de Empresas Estatais (1979); da Secretaria do Tesouro Nacional (1986), encarregada de controlar a execução do orçamento da União; com a centralização de decisões relativas às operações de crédito governamentais; bem como com a relativa descentralização tributária, com elevação dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

A Constituição de 1988, espelho multifacetado, contém como avanço em seus dispositivos a unificação orçamentária, passando o Governo Federal a apresentar ao Congresso um plano plurianual, uma lei de diretrizes orçamentárias e um orçamento anual. Com tais procedimentos, criaram-se mecanismos para um certo controle, via Parlamento, dos atos governamentais.

Todavia permanece uma questão crucial, em que pese às alterações: a crise fiscal, já endêmica, tende a resolver-se através do processo inflacionário, sem que se chegue a uma clara definição do ônus de uma reforma fiscal.

O Estado perdeu, no decorrer da década de 80, a capacidade de nuclear o desenvolvimento. Além da crise fiscal, as propostas de política industrial tornaram-se descontínuas. Outro aspecto deve ser mencionado: o enfraquecimento das relações de controle da cúpula estatal sobre os comandos administrativos das empresas estatais. Enquanto havia compatibilidade entre financiamento e autonomia (segundo o Decreto-Lei nº 200/69), as empresas não ofereceram resistências às diretrizes governamentais. Contudo, uma vez estabelecida a crise, mudaram de posição, na medida em que passaram a ser instrumento de captação de recursos no Exterior e de políticas fortemente *ad hoc*, com a finalidade de equilibrar o balanço de pagamentos e de combater a inflação.

A fragilização do Estado implicou que o Governo Federal paulatinamente perdesse sua densidade política de corte centralista, deixando de aplicar em sua plenitude instrumentos jurídicos autoritários, abrindo espaços, ainda que restritos, a outros centros de poder estatal, pouco a pouco permeáveis às pressões populares. O rompimento do esquema de controle do poder central deu-se, politicamente, com o maior poder dos governadores eleitos em 1982 e com o Congresso menos dócil às orientações do Executivo, que passou, assim, a se defrontar com outros centros de poder. A redução da capacidade estatal e as políticas recessivas de ajuste provocaram o aprofundamento de divergências político-partidárias no esquema de sustentação do regime, obrigando-o a fazer concessões em termos da política tributária e da política salarial e a admitir, dentro de limites, a legitimidade de demandas populares (SALLUM JUNIOR, 1988).

Porém um traço distingue a conjuntura de transição: a preservação do quadro jurídico institucional. Apesar do esvaziamento gradativo de ações autoritárias, mantiveram-se, por exemplo, as regras eleitorais que excluía as massas populares e as camadas médias urbanas, já mobilizadas pela Campanha das Diretas (1984). A lógica do processo levou à elaboração de uma complexa rede de acordos políticos intraburgueses, que desaguou no episódio do Colégio Eleitoral e assegurou a continuidade conservadora, encoberta por um discurso "mudancista".

A emergência da Nova República (1985) deu-se dentro de determinados limites: a reduzida capacidade estatal e um sistema presidencialista enfraquecido frente a uma teia de interesses inter cruzados. A Nova República nasceu inspirada no pressuposto de que seria possível realizar uma transição sem rupturas e sem participação popular e que as bases da estrutura industrial brasileira permitiriam superar a crise que se creditava a uma conjuntura adversa. Na verdade, tinha-se a entropia final do Estado desenvolvimentista tal como foi concebido desde os anos 30, cujo epicentro residia na ruptura do padrão de financiamento que atingia sua estratégia de expansão e sustentação política (FIORI, 1990).

Sucederam-se, no espaço de cinco anos da Nova República, constantes alterações da política econômica, sem que o Governo conseguisse dar uma efetiva coerência à sua ação, devido à precariedade do sistema de alianças sócio-econômicas de sustentação governamental. O Plano Cruzado pode ser considerado a relativa exceção do período, pois conseguiu apoio tanto da opinião pública como dos empresários, mas padecia de vícios de origem: sem ser propriamente um plano desenvolvimentista, mas, sim, um plano de combate à inflação, acabou restringindo-se ao papel de estabilização temporária, com base numa política de preços e salários, sem que se tivessem estabelecido as mudanças estruturais e institucionais necessárias. O Plano propunha, sem prejudicar interesses burgueses, recuperar a massa salarial, reajustar o setor público, além de aliviar tensões sociais decorrentes do processo inflacionário através de congelamento. Seus arquitetos compreendiam a crise como conjuntural e não estrutural, confiantes de que a estabilidade seria possível a longo prazo, tendo como garantia a complexidade industrial brasileira e, a despeito das desigualdades, as dimensões do mercado capitalista, esquecendo-se de que a expansão dependia da capacidade de endividamento.

Apesar da euforia despertada, o Plano acabou por fracassar, em parte, devido a seus efeitos diferenciais. Ao favorecer setores não monopolistas fora do controle governamental, ocasionou crescimento econômico e incremento de empregos e salários de setores desprivilegiados, desagradando setores monopolistas prejudicados. Como política, o Plano não tinha fôlego a longo prazo, na medida em que, além de encontrar oposição, persistiam os problemas derivados das imensas dívidas públicas interna e externa acumuladas. Ao final, os gestores da Nova República limitaram-se a um papel estritamente passivo, jogando em uma conjuntura de curtíssimo prazo.

Impasses de igual teor desdobraram-se no âmbito jurídico-institucional. Setores conservadores, apesar da ampla mobilização de setores populares organizados da sociedade civil, impuseram-se no processo constituinte. O texto constitucional de 1988 apresenta igualmente uma ascendência espúria: sua formulação realizou-se a partir de uma constituinte congressual, eleita sob o impacto artificialmente mantido do Plano Cruzado, e de critérios deformantes e deformadores de representação eleitoral.

A Constituição de 1988 possui avanços no que diz respeito aos direitos individuais, restabeleceu o federalismo e criou condições para a edificação de uma ordem democrática liberal. Porém as questões de ordem social parecem anotações à margem do texto (WEFFORT, 1989), dependendo de regulamentações posteriores. No capítulo ligado à ordem econômica, convivem tendências estatistas e liberais. Cientes do conjunto de paradoxos, os legisladores estabeleceram nas disposições transitórias a possibilidade de revisão constitucional e de plebiscito sobre a forma de governo em 1993.

A superposição de questões não resolvidas ou mal resolvidas acabou resultando em crise de governabilidade, multifacetada em suas manifestações. Em termos imediatos, têm-se a crise fiscal, que dificultou a gestão pública, e a crise do unitarismo presidencialista e de seu sistema de representação, uma montagem institucional que foi eficaz no enfrentamento dos desafios do Estado desenvolvimentista. As elites faziam-se representar através dos anéis burocráticos, e as massas, através da Presidência. Excluídas as massas no período autoritário, a legitimação passou a se dar principalmente pelo êxito econômico, priorizando-se a representação burguesa através dos anéis burocráticos, processo apenas relativizado na transição.

Em síntese, na crise do Presidencialismo convergiram três processos: a desaceleração da economia com crescente desigualdade social, a diferenciação sócio-econômica, que ampliou expectativas e demandas e a crescente autonomização política da sociedade (ANDRADE, 1991).

Uma interpretação superficial autorizaria dizer que, até meados dos anos 70, o Estado brasileiro se legitimou pelo êxito econômico e pela administração "racional" de seus técnicos, complementados pela visão militarista de Brasil potência. A crise posterior transmutou esse mesmo Estado na *bête noire* de setores burgueses convertidos ao antiestatismo e até a formas liberais regressivas. Para outros, o Estado tornou-se espaço de lutas intestinas por despojos escassos, uma condensação material e ideológica do Estado de natureza hobbesiano deslocado para as esferas de poder, respondendo de forma agônica às diferentes demandas.

A análise do tratamento dado por sucessivos governos pós 64, e principalmente na década de 80, à questão da dívida externa revela a preponderância do capital bancário no bloco do poder (SAES, 1990). Esse setor não chegou a se afirmar como capital financeiro no sentido de Hilferding, não obstante ser a concentração bancária proporcionalmente maior que a industrial. O processo de oligopolização bancária não se realizou solidário ao capital industrial, o que não impediu o exercício em condomínio da hegemonia no bloco do poder. A política econômica orientada, via de regra, segundo critérios monetaristas antiinflacionários, além de uma legislação favorável à centralização do capital bancário (Lei nº 4.595 da Reforma Financeira de 1964 e Resolução nº 63 de 1967) provocaram o declínio relativo da importância do autofinanciamento das indústrias e o crescimento dos financiamentos bancários, sem que se efetivasse o controle acionário de atividades industriais. Beneficiado pela política estatal, o setor bancário, no máximo, diversificou suas atividades, ingressando, predominantemente, no setor serviços.

A hegemonia do setor bancário exerce-se sobre um conjunto de forças burguesas heterogêneas, tendo como pressuposto a persistência da crise. A tentativa de resolução da mesma, a partir de pressupostos monetaristas, realimenta esse novo "Leviatã", quase invisível no exercício do poder e que abandona à esfera industrial a função de dominação ideológica sobre os assalariados, uma verdadeira operação de dissociação ideológica (SAES, 1985)<sup>13</sup>.

As eleições presidenciais de 1989 puseram a nu a improvisação do bloco burguês, um grande espelho partido, onde cada pedaço refletia uma parte, uma imagem quebrada e descontínua, que, em outros tempos, o Estado como alavanca do desen-

<sup>13</sup> A inflação e as políticas antiinflacionárias, nos anos 80 e início dos anos 90, têm provocado uma extraordinária perturbação na vida cotidiana dos cidadãos brasileiros. O descontrole da moeda acabou por impor uma cultura da inflação, que tem conduzido a cidadania, ainda incipiente, a submeter-se ao reforço de uma lógica particularista, desigual e hierarquizada da vida social, onde se impõe a não-ética do nepotismo, com absoluto desprezo às regras que permitem a estabilização da sociabilidade. Esse tema é desenvolvido em Vieira et al. (1993).

volvimento recompunha, agregava e dava consistência (OLIVEIRA, 1990), mesmo se privilegiando o setor bancário. Todavia diversidade de posições não significa ausência de projeto, pois não há crise que não se resolva, nem conjunto social que faça da imobilidade sua lógica permanente.

O desastre do Governo Collor é mais um capítulo do impasse produzido pela hegemonia do capital bancário dentro do bloco no poder. Beneficiário do processo inflacionário, o sistema financeiro trata de impedir que qualquer política de estabilização seja associada a um projeto de retomada do desenvolvimento, o que poria fim à economia rentista a que está presa a Nação nessa instabilidade permanente.

O neoliberalismo caboclo, que combina soberbamente métodos mafiosos com discurso antiestatal, acabou esboçando novo "salto para frente", sem a resolução dos graves dilemas da sociedade brasileira. Não seria temerário afirmar que o processo de *state rebuilding*, na verdade, não passou da tentativa de lançar para o século XXI as bases de um permanente *apartheid* social. Se o "salto" acabou em fratura exposta, seu sentido mais geral permaneceu sob a Presidência de Itamar Franco. A essa tendência, por ora hegemônica, é contraposto um conjunto de forças oposicionistas heterogêneas que se dispõem a fazer o País entrar na modernidade capitalista, levando em consideração temas recorrentes desde a Proclamação da República, sintetizados nas noções de cidadania e justiça social e que exigem para sua concretização o fortalecimento da capacidade política, técnico-administrativa e de planejamento estratégico do Estado.

## 5 - A Crise fiscal do Estado brasileiro

Como foi mencionado no capítulo anterior, trataremos aqui de apresentar alguns traços gerais da crise que se abate sobre o Estado brasileiro desde o começo dos anos 80, em primeiro lugar no que tange à sua mais ácida componente — a financeira —, para, ao final, apresentarmos um rápido quadro da crise do modo de regulação da economia brasileira, que é constituído por esse Estado.

Distintamente da crise do Estado keynesiano nos países centrais, que acompanha a crise mundial do fordismo e consubstancia um dos mais importantes movimentos de propagação da crise no modo de regulação, a crise dos Estados desenvolvimentistas da periferia — a forma latino-americana do keynesianismo — aconteceu com uma década de atraso (anos 80) e ainda não encontrou uma trajetória de recuperação. Embora tenha uma gênese diferente, onde se associam o estrangulamento externo decorrente do sobreendividamento, a derrocada das ditaduras, a falência do planejamento e a corrosão da base fiscal por efeito da crise econômica, a crise do Estado entre nós compõe, em sua especificidade, o grande mosaico mundial de crise do padrão de desenvolvimento fordista.

Nessa perspectiva, ela aqui será tratada. Sendo uma abordagem geral, usaremos os dados das Contas Nacionais do Brasil, que trazem as estatísticas consolidadas das três esferas de governo e possibilitam comparabilidade com a análise a respeito dos países da OCDE feita no Capítulo 3. É nessa comparação que as especificidades brasileiras são melhor compreendidas, bem como a indefinição do caminho de saída da crise

aparece mais nítida. Talvez porque a configuração de um novo regime de acumulação vá definir suas grandes linhas, e esta depende da revolução tecnológica em marcha, da qual não participamos, a não ser como sujeitos passivos.

## 5.1 - O desempenho das contas públicas

É quase consensual entre os economistas brasileiros<sup>14</sup> que a crise fiscal do Estado é um problema eminentemente financeiro. Como pode ser visto no Gráfico 4, as receitas tributárias até 1986 sempre foram maiores do que as despesas que aqui chamamos operacionais do Estado. Incluem o gasto com pessoal, as transferências de assistência e previdência, o gasto corrente de custeio (outras despesas correntes) e os subsídios, conforme aparecem nas Contas Nacionais (conta corrente das administrações públicas). Somando-se a esses gastos o investimento público (formação bruta de capital fixo das administrações públicas), tem-se a despesa operacional total. Nesse conceito, até 1986, o Estado teve sempre superávit, mesmo num quadro de redução da receita tributária. A crise do Estado aparece nitidamente como resultante do seu mau desempenho na esfera financeira, o qual tem origem no processo de endividamento público iniciado na segunda metade dos anos 70. O processo é já conhecido e tem ampla bibliografia.<sup>15</sup> O esforço de sustentação do crescimento através do II PND produziu um enorme crescimento da dívida externa, que saltou de US\$ 12,6 bilhões em 1973 para US\$ 49,9 bilhões em 1979. Com a crise provocada pelo aumento dos juros internacionais, houve novo salto para US\$ 70,2 bilhões em 1982. Os serviços dessa dívida crescente, cujo peso aparece no Gráfico 4 através do elemento juros, começaram a ser financiados por meio do crescimento do endividamento interno, desde o começo da década de 80. O desdobramento é um crescimento de seu montante de 6,1% do PIB em 1980 para 14,6% em 1983, para 17,6% em 1985, até alcançar 27,4% do PIB em 1987.

Como resultado, o gasto público com pagamento de juros das duas dívidas teve o comportamento explosivo que aparece no Gráfico 4. Os juros externos saltaram para 1,6% do PIB em 1975 e aceleraram seu crescimento desde o fim da década, galgando 2,6% em 1979, 4,2% em 1981, até 5,5% em 1984, quando o Brasil começou a reduzir unilateralmente seus pagamentos.<sup>16</sup> Nesse meio tempo, a dívida interna autonomizava-

<sup>14</sup> Quase, porque alguns liberais radicais insistem em negar a realidade e continuam falando genericamente em excesso de gasto, sem qualificar que gastos são esses, o que leva a confundi-los com gastos operacionais.

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, Cruz (1983), Tavares (1983), Bontempo (1988), Affonso (1990) ou Faria (1991).

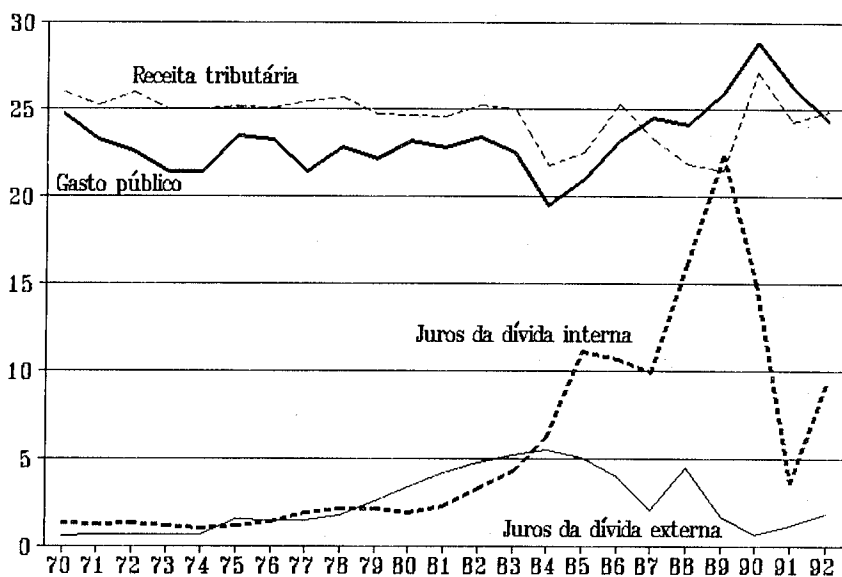
<sup>16</sup> O que não resolveu o problema, pois, não havendo um acordo global sobre o montante da dívida e seus custos, o compromisso vencido somou-se à dívida preexistente.



-se, passando a crescer por mote próprio, impulsionada por uma política de juros altos com vistas a, ortodoxamente, tentar debelar a inflação. Seu peso aumentou de 2,3% do PIB em 1981 para 4,2% em 1983, 6,3% em 1984, 10,7% em 1986, atingindo 22,4% do PIB em 1989, quando foi maior que a própria receita tributária.<sup>17</sup>

#### GRÁFICO 4

##### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA, DO GASTO PÚBLICO E DOS JUROS NO PIB DO BRASIL — 1970-92



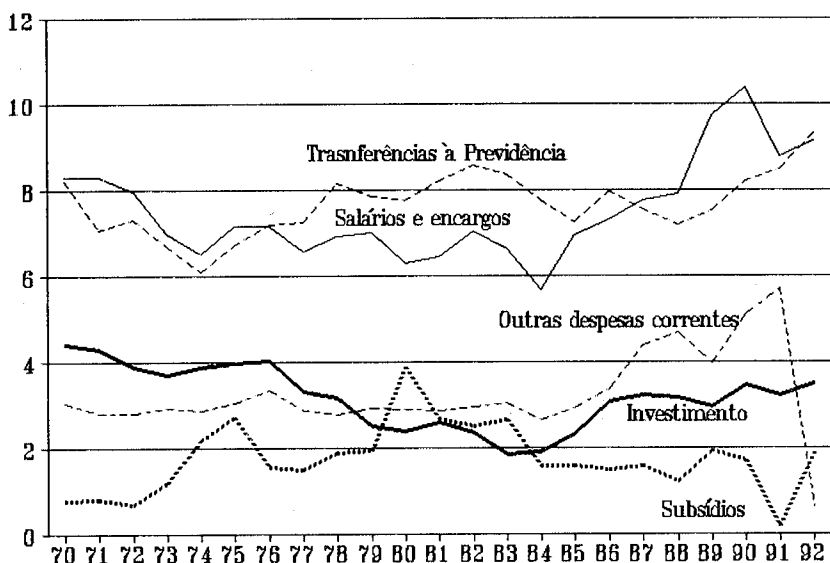
FONTE: FIBGE.  
BACEN.

<sup>17</sup> Embora seja motivo de controvérsia, apresentamos os dados de juros pagos das Contas Nacionais por duas razões. Em primeiro lugar, porque dão a real dimensão do montante em circulação na infernal ciranda financeira em que se converteu a dívida. Claro que seu financiamento é feito pela colocação de novos títulos, pois em muito superam a capacidade da receita fiscal, o que só agrava o problema pelo efeito bola de neve. Em segundo lugar, o critério comumente usado de juros reais está sujeito ao arbítrio do deflator escolhido, que pode subverter completamente a realidade. Já os juros externos foram calculados a partir da taxa de câmbio das exportações das Contas Nacionais.

O ano de 1990 apresentou um alívio proporcionado pelo Plano Collor I, continuidade da tensão com os credores externos, redução da dívida pública e elevação da carga tributária. Infelizmente, o efeito na receita e nos juros desapareceu em 1991, e o estrangulamento do setor público repôs-se, agora com um agravante, que é o crescimento da despesa operacional desde o começo da chamada Nova República. É o que passaremos a analisar a partir do Gráfico 5.

## GRÁFICO 5

### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO NO PIB DO BRASIL — 1970-92



FONTE: IBGE.

NOTA: Os dados referem-se à União, aos estados e aos municípios.

Os dados da evolução da despesa pública brasileira são melhor compreendidos se forem divididos em períodos. Um primeiro engloba a metade inicial da década de 70, quando as maiores despesas, pessoal e previdência, foram declinantes, caindo, respectivamente, de 8,3% e 8,2% em 1970 para 7,1% e 6,7% do PIB em 1975. Nesse mesmo período, os investimentos

e as despesas de custeio mantiveram-se estáveis, ao redor de 4% do PIB a primeira e 3% a segunda. Cresceram consideravelmente apenas os subsídios<sup>18</sup>, de 0,8% para 2,7% do PIB. Os dados revelam claramente a opção política do chamado "milagre": redução do gasto social (previdência e salários) e apoio à acumulação privada (subsídios).

O segundo período — Governo Geisel e II PND — trouxe algumas modificações importantes. Se o gasto com pessoal permaneceu declinante, as transferências previdenciárias cresceram até alcançar 7,8% do PIB em 1980. Ao mesmo tempo, os investimentos caíram consideravelmente, atingindo 2,4% naquele ano, enquanto os outros gastos correntes estabilizaram-se num patamar ligeiramente inferior, 2,8%. Os subsídios, após uma queda em 1976, retomaram sua trajetória ascendente e atingiram 3,9% do PIB em 1980. O começo da crise trouxe o crescimento do gasto social ao mesmo tempo em que aprofundou as transferências ao capital privado. Tudo isso foi financiado pela redução de outros gastos, uma vez que a carga tributária, como vimos, é declinante então.

A primeira metade dos anos 80, último governo militar, pôs a nu a crise do endividamento público que se manifestou numa tentativa de redução do gasto com vistas a tentar reequilibrar as finanças públicas. Salários e investimento permaneceram caindo, atingindo 5,6% e 1,6% do PIB respectivamente, bem como o custeio corrente, 2,6% em 1984. Ao mesmo tempo, a Previdência foi sacrificada — após atingir 8,6% em 1982, caiu para 7,8% em 1984 —, e a política de socorro ao setor privado via subsídios começou a ser abandonada, e estes caíram para 1,6% do PIB em 1984.

Outra importante mudança de rumo surgiu com a Nova República: quase todas as despesas públicas voltaram a crescer, o que, diante da carga tributária declinante e do arrochante endividamento, representou uma estratégia suicida. As exceções ficaram por conta da Previdência (onde estava o "tudo pelo social"?) — que só não caiu mais em razão das novas obrigações constitucionais e, desde 1989, começou a recuperar sua fatia do PIB, voltando aos quase 8,3% de 1970 em 1990 — e dos subsídios, que caíram muito pouco de 1985 a 1988 e voltaram a crescer em 1989, alcançando 1,9% do PIB. Os investimentos foram parcialmente recuperados, o gasto corrente cresceu até um nível nunca alcançado antes (4,7% do PIB em 1988), mas foi o item pessoal o que teve o desempenho mais surpreendente. A partir de 1985 (6,9% do PIB), começou a crescer para não mais parar, chegando a 9,7% em 1989. Antes de acusar-se a nova Constituição,<sup>19</sup> é bom lembrar que a tendência é anterior. Na verdade, é mais fácil encontrar um culpado no clientelismo e no eleitoralismo do período (houve eleições em 1986, 1988 e 1989), em larga medida acionados por governadores e prefeitos.

<sup>18</sup> Esse conceito subestima o subsídio real, na medida em que não considera as reduções de impostos, muito usadas até hoje, mas apenas o que representa um desembolso efetivo.

<sup>19</sup> A maior parte dos direitos sociais estabelecidos pela Constituinte não foram ainda regulamentados, a começar pela isonomia salarial dos servidores públicos, não sendo responsáveis por esse aumento dos gastos.

O período Collor em quase nada mudou essa tendência,<sup>20</sup> a não ser em relação aos subsídios, que foram bastante reduzidos. Seu melhor resultado foi no tocante aos juros da dívida pública, substancialmente reduzidos pela intervenção no mercado de 1990, e a folga representada pela arrecadação extra sobre os cruzados bloqueados, que, no entanto, desapareceu no período subsequente, repondo dramaticamente a incompatibilidade entre receita e despesa que veio a se somar à irresolvida crise financeira no começo dos anos 90.

Essa crise é resultado de dois fatores principais coadjuvados por esse irresponsável aumento da despesa da Nova República: o endividamento herdado dos governos militares e a tendência de longo prazo de redução da carga tributária desde o começo dos anos 80. É o que aparece no Gráfico 6, que mostra a evolução da carga e sua composição entre impostos diretos e indiretos. A década de 70 apresenta uma tendência única de quase-estabilidade, com um ligeiro declínio, da carga global e de modificação de sua composição. Os 26% de 1970 eram formados por 16,7% de impostos indiretos e 9,3% de diretos, enquanto os 24,7% de 1980 eram compostos por 13,5% de impostos indiretos e 11,2% de impostos diretos. É preciso chamar atenção para o fato de que a metodologia das Contas Nacionais classifica como impostos diretos, além dos propriamente ditos, como Imposto de Renda ou IPTU, contribuições à Previdência e FGTS. Isso acaba mascarando a extrema regressividade da carga fiscal brasileira, pois a Previdência é mais de dois terços dos "impostos indiretos".<sup>21</sup>

Já os anos 80 apresentaram uma tendência mais nítida de redução da carga, quando caíram tanto os impostos indiretos quanto os diretos. Há uma continuidade no processo de modificação da estrutura da carga, com os impostos diretos suplantando os indiretos desde 1984 (11,4% contra 10,4%), mas permanecendo muito próximos no período subsequente. Há dois momentos de inflexão dessa tendência no período: 1986 e 1990. No primeiro caso, o Plano Cruzado, ao sustar a corrosão inflacionária da arrecadação pelo efeito Tanzi, permitiu uma razoável recuperação da carga para 25,4% do PIB. A trajetória declinante foi retomada nos anos subsequentes, tendo nova inflexão em 1990, por efeito tanto da queda da inflação como, principalmente, pela incidência tributária sobre os cruzados retidos.

O que fica de lição desses dados é a insuficiência da atual carga tributária em relação ao nível do gasto. Não é por acaso que a discussão sobre o tamanho do Estado tem sido intensa no Brasil, nos últimos anos. Ou a carga cresce ou devem ser reduzidos os serviços. Diante da notória precariedade dos mesmos, é difícil pensar em sua redução, pelo menos do ponto de vista de milhões de brasileiros que a eles ainda não têm acesso.<sup>22</sup>

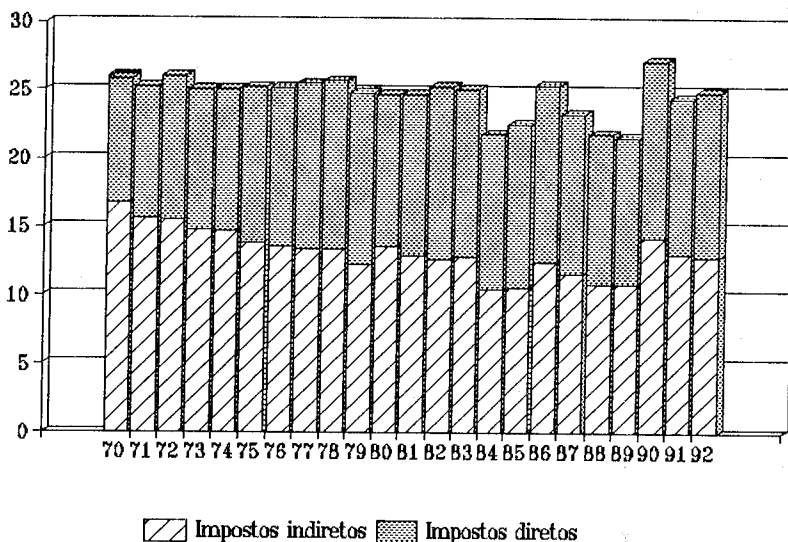
<sup>20</sup> Embora tenha sido praticado um forte arrocho salarial sobre o funcionalismo federal, os gastos de estados e municípios, ainda que de forma bastante diferenciada, compensaram no agregado.

<sup>21</sup> O FMI, por exemplo, faz uma agregação diferente: impostos sobre renda e lucros, contribuições à seguridade social, impostos sobre bens e serviços e impostos sobre comércio exterior. Enquanto temos esses números para o Brasil, da receita dos países industrializados, 36,6% eram impostos sobre renda e lucros, 29,1%, contribuições previdenciárias, 17,6%, impostos sobre bens e serviços, 4%, impostos sobre comércio exterior, e 12,7%, outras receitas (Gov. Finan. Statist. Yb., 1989).

<sup>22</sup> Aqui estamos pensando em escola pública, saneamento, previdência, saúde, etc., que correm por conta da carga tributária.

## GRÁFICO 6

### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA NO PIB DO BRASIL — 1970-92



FONTE: IBGE.

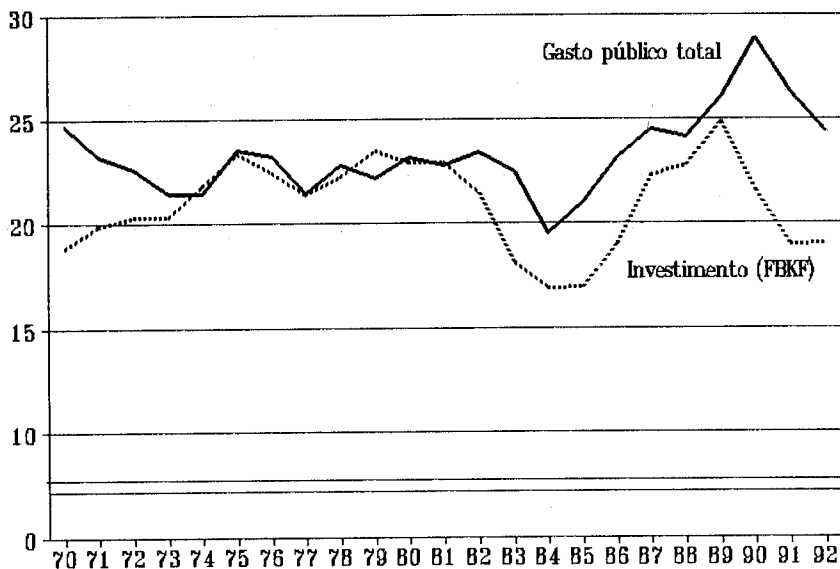
Finalmente, para guardarmos a comparabilidade com os dados da OCDE, apresentados no Capítulo 3, montamos o Gráfico 7, que apresenta a relação entre o gasto público e o investimento da economia medido pelo indicador formação bruta de capital fixo (FBKF).<sup>23</sup> Como se pode ver, há uma grande aderência entre as duas séries durante quase todo o período. As exceções são o começo dos 70, quando o investimento cresceu

<sup>23</sup> Ambas as variáveis, como de resto todas até agora, estão apresentadas em termos nominais, para evitar-se o erro de medida apontado em Berni (1984) a respeito das diferenças proporcionais entre variáveis reais e nominais. É preciso ressaltar que o aparente paradoxo de uma taxa, em termos de valor da formação bruta de capital fixo, mais elevada algumas vezes do que a dos anos 70 após 1987 deve-se ao aumento dos preços relativos dos bens de capital. Em termos físicos, o volume de investimentos declinou.

enquanto o gasto caiu, e o ano de 1990, quando o gasto continuou a crescer e o investimento caiu. A esse nível, e uma vez que o investimento das administrações públicas é uma pequena parcela do total (quase sempre apenas 10% do todo), os dados parecem indicar um comportamento fortemente keynesiano das variáveis.

## GRÁFICO 7

### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO GASTO PÚBLICO E DO INVESTIMENTO TOTAL NO PIB DO BRASIL — 1970-92



FONTE: IBGE.

NOTA: Os dados referem-se à União, aos estados e aos municípios.

## 5.2 - A regulação da economia brasileira na crise

A crise do Estado brasileiro é um desdobramento de uma crise do regime de acumulação que aqui vimos chamando de **fordismo periférico**, agravada pela crise do modo de regulação "selvagem" inaugurado pela ditadura militar. Retomando a argu-

mentação anterior, a solução da crise política que culminou com o suicídio de Getúlio Vargas abriu caminho à opção de Juscelino Kubitschek pelo regime de acumulação moldado a partir do Plano de Metas, que tem o complexo industrial produtor de bens de consumo duráveis como seu núcleo dinâmico. A viabilização desse regime comandou um aprofundamento das desigualdades sociais do País, na medida em que a compatibilidade entre consumo, poupança e investimento requeria a concentração da renda em favor do estrato social que vai da classe média para cima e que formava o mercado para a produção da nova indústria nascente.

A contradição entre um regime de acumulação excludente e o modo de regulação do período populista, com suas formas institucionais que abriam espaço à pressão popular, gerou a crise que se resolveu em 1964. A ditadura militar realizou um bem-sucedido processo de transformação do modo de regulação da economia brasileira e possibilitou o breve, porém intenso, período de crescimento do chamado "milagre brasileiro". O círculo virtuoso de crescimento rápido sustentado pela elevação do nível de emprego, pelo crescimento de classe média, pela ampliação do crédito e pelo gasto estatal esgotou-se em meados dos anos 70. O desempenho macroeconômico global foi sustentado até o fim daquela década pelos investimentos do II PND. No entanto sua modalidade de financiamento produziu o estrangulamento externo que interrompeu definitivamente o crescimento acelerado durante os anos 80. A saída exportadora que se esboçou então foi capaz unicamente de manter o nível da renda *per capita*. A complexidade dessa crise, que é multideterminada, não pode ser tratada no âmbito de um estudo como este. Assim, vamos concentrar a análise no papel representado pelo modo de regulação e por suas formas institucionais nesse processo.

Em outras palavras, admitindo-se a hipótese de que a crise se tenha originado no regime de acumulação, como defendem alguns autores, entre os quais Francisco de Oliveira, Conceição Tavares, Carlos Lessa e Celso Furtado, através do esgotamento dos mecanismos dinâmicos que possibilitaram o "milagre", propomos aqui uma segunda, dela decorrente, a de que, ao longo dos anos 80, a crise instalou-se no modo de regulação. As formas institucionais tornaram-se incapazes de promover uma recuperação "automática". Essa é a noção de **grande crise** desenvolvida pelos teóricos da regulação: só há saída através da transformação, ou do regime de acumulação, ou do modo de regulação, ou de ambos.

A tese de que o regime de acumulação baseado nos bens duráveis está esgotado não é consensual.<sup>24</sup> De qualquer maneira, uma vez que sua base de consenso foi o desempenho em termos de crescimento, na ausência deste a crise econômica detona uma crise política, onde os interesses contrariados pelo padrão de desenvolvimento anterior encontram espaço para se manifestar. Ao longo da década de 80, os representantes políticos dos excluídos — sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais e partidos de esquerda — apresentaram uma pauta de reivindicações que se dirigia a

<sup>24</sup> Ver, por exemplo, a posição de Conceição (1990).

transformar o regime de acumulação concentrador. Reforma agrária, reforma urbana, ampliação do consumo de bens não duráveis, aumento do padrão salarial e ampliação da seguridade social só são possíveis com um deslocamento do centro dinâmico que viabilize um mercado **de massa para a massa**.

É claro que não podemos fazer mais do que especular hoje sobre uma trajetória futura para a sociedade brasileira. Ela dependerá, fundamentalmente, da coalizão de forças sociais que assumir a hegemonia do processo político nacional, bem como de uma redefinição no plano internacional. A sua forma e seus agentes ainda não estão definidos.

Entretanto podemos compreender em que sentido a regulação da economia brasileira está em crise, se atentarmos para a ruptura de nossas instituições econômico-sociais na crise. Isso fica possível ao descrevermos brevemente a situação atual das formas institucionais da estrutura do modo de regulação da economia brasileira.

Começando pela **forma da concorrência**, podemos ver claramente que sua base, constituída por uma associação entre um padrão de concentração e um de oligopolização elevados, com suas práticas concorrenciais específicas e um arcabouço protecionista dirigido pelo Estado, se encontra debilitada pela pressão no sentido da desregulamentação e da abertura à concorrência externa. Um novo arranjo está em gestação, através da transformação das relações entre o Estado e o setor privado, redefinindo o papel do setor produtivo estatal, dos privilégios setoriais que conformaram uma "privatização do Estado", da associação com o capital estrangeiro e das normas da concorrência.

Um segundo aspecto é a **relação salarial**. A legitimidade do Estado como árbitro dessa relação, definindo-a a partir do ditame de uma política salarial oficial, está abalada pela redemocratização brasileira que, se vem dando num contexto de fortalecimento da sociedade civil. O espaço para o paternalismo populista pertence apenas à História. Os desdobramentos dependem da institucionalidade a ser criada a partir da disputa no *locus* nevrálgico da luta política no capitalismo, a relação capital—trabalho. Seu desdobramento no sentido da possibilidade do crescimento dos salários reais definirá a própria cara do regime de acumulação que virá. No entanto o crescimento do grau de urbanização e a concentração de miséria nos grandes centros apontam a impossibilidade de continuidade de um padrão de reprodução da força de trabalho baseado na economia tradicional. A reprodução pelo mercado só é viável com uma mudança do padrão salarial.

A **adesão ao regime internacional**, que foi solapada pela dívida externa, está em processo de transformação a partir do retorno da relação Norte—Sul ao eixo de disputa internacional, após a falência do Leste. A mundialização do capital e o processo de integração latino-americana, aquela já claramente delineada e este uma, incógnita ainda, estabelecem os contornos de uma trajetória que tem várias possibilidades. De qualquer forma, o equacionamento do drama do endividamento, bem como a opção em torno de um novo regime de acumulação (o "modelo econômico") são as variáveis decisivas do processo. Há um evidente dilema entre, de um lado, a "modernidade" e o mercado externo para poucos e, de outro, o mercado interno com menos exclusão social, mas também, possivelmente, com um padrão tecnológico mais atrasado.



A **forma da moeda**, que, em seu modelo atual de dualidade entre cruzeiro e depósitos remunerados, tem como produto último a hiperinflação, está esgotada desde que o limiar da catástrofe foi alcançado. Entretanto o processo de reconstrução de uma outra forma de moeda no Brasil exigirá uma transformação do setor financeiro, pois este tem como única função hoje emitir a moeda "quente", parasitando a dívida pública. A não-solução da crise inflacionária está justamente no poder desse setor, que não sobrevive a uma inflação baixa justamente porque seu único negócio desaparecerá. Quem vai querer aplicações, se o cruzeiro valer? Porém qualquer horizonte de investimento exige um padrão de financiamento para o qual o setor financeiro precisa ser reconvertido, para usar uma expressão em voga.

Finalmente, a **forma do Estado** está em transformação na atual disputa entre liberalização e proteção social. A primeira tendência aponta uma redução do Estado, principalmente pela privatização de grande parte do setor produtivo estatal, mas também através da liquidação do planejamento, atualmente confundido com regulamentação e cartorialismo. A tendência oposta implicará um crescimento do Estado em direção a um tamanho mais "europeu", fundamentalmente nas funções hoje menos desenvolvidas, que são as ligadas à reprodução da força de trabalho. Qualquer opção terá como consequência um regime de acumulação diferente. A segunda, mais próxima do fordismo central, trará um alargamento do consumo no sentido de incorporar o conjunto da população e suas implicações em termos da transformação da dinâmica econômica. A primeira aprofundará as desigualdades sociais de agora até o limite de um *apartheid* social. Sua compatibilidade com a democracia é duvidosa.

## Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio (1985). **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre**. Rio de Janeiro: Zahar.
- AFFONSO, Rui (1990). A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil dos anos 80. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n.4, dez.
- AGLIETTA, Michel (1986). **Regulación y crisis del capitalismo**. México: Siglo XIX.
- ALTVATER, Elmar (1983). O capitalismo em vias de recuperação? sobre a teoria da "onda longa" e dos "estágios". **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.3, n.2.
- ANDRADE, Régis de Castro (1979). Perspectivas no estudo do populismo brasileiro. **Encontros com a civilização brasileira**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.7.
- ANDRADE, Régis de Castro (1991). Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.24, set.

- BERNI, Duílio (1984). Sobre o uso de deflatores no cálculo da participações de partes em todos. **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.5, n.2.
- BONTEMPO, Hélio (1988). O "gargalo externo": reflexões sobre o diagnóstico e proposições. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.16, n.3.
- BOYER, Robert (1986). **La théorie de la régulation: une analyse critique**. Paris: La Découverte.
- BOYER, Robert, MISTRAL, Jaques (1983). **Accumulation, inflation et crises**. Paris: PUF.
- CARDOSO, Fernando H. (1975). Estado e sociedade no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARDOSO, Fernando H. (1984). **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar.
- COMBLIN, Joseph (1980). **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CONCEIÇÃO, Octávio A. C. (1987). Crise e regulação: a metamorfose restauradora da produção capitalista. **Ensaaios FEE**, Porto Alegre, v.8, n.1.
- CONCEIÇÃO, Octávio A. C. (1990). Grandes crises e estágios da economia brasileira: uma revisão da literatura para uma proposta de periodização. In: FARIA, Luís A. E., CONCEIÇÃO, Octávio, BELLO, Teresinha. **Desvendando a espuma: reflexões sobre crise, regulação e capitalismo brasileiro**. Porto Alegre, FEE. (15 anos FEE, 5).
- CONCEIÇÃO, Octávio A. C. (1990a). Os anos 80: a complexa dimensão de uma crise. In: ALMEIDA, Pedro, coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise**. Porto Alegre: FEE, t.1.
- CORIAT, Benjamin (1978). **L'atelier et le chronomètre**. Paris: Bourgois.
- COSTA, Emília V. (1971). Introdução ao estudo da emancipação política. In: MOTA, C. G. **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel.
- COVRE, Maria de L. M. (1983). **A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático 1964-81**. São Paulo: Brasiliense.
- CRUZ, Paulo D. (1983). Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga, COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, v.2.
- DELORME, Robert (1990). **The state and economic development**. Paris: CEPREMAP (Courverture Orange, n. 9102).
- DINIZ, Eli (1978). **Empresariado, estado e capitalismo no Brasil- 1930-45**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

- DRAIBE, Sonia (1985). **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil**. São Paulo: Brasiliense.
- ECONOMIC OUTLOOK (1991). Paris: OCDE, n.49, jul.
- ENGELS, Friedrich (1974). **A origem de família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- EVANS, Peter (1980). **A tríplice aliança**. Rio de Janeiro: Zahar.
- FARIA, Luiz A. E. (1991). **Um ensaio sobre regulação, moeda e inflação no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS (tese).
- FARIA, Luiz A. E., coord (1994). **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise**. Porto Alegre: FEE. (Relatório de pesquisa).
- FARIA, Werter (1992). **Direito de concorrência e contrato de distribuição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.
- FIGUEIREDO, Angelina Cheibub (1993). **Democracia ou reformas? alternativas democráticas à crise política 1961-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FIORI, José L. (1989). **Sonhos prussianos, crise brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Texto para discussão, n.201).
- FIORI, José L. (1990). **Transição terminada: crise superada? Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.28, out.
- FIORI, José, JAGUARIBE, Anna M. (1987). **Repensando o papel do estado no desenvolvimento brasileiro: uma agenda de estudos**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Textos para discussão, n.131).
- FORJAZ, Maria Cecília Spina (1989). **Tenentismo e forças armadas na Revolução de 30**. Rio de Janeiro: Forense.
- GOMES, Angela Maria Castro et al. (1982). **A construção do homem novo: o trabalhador brasileiro**. In: \_\_\_, org. **A ideologia do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Zahar.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1989). New York: FMI, v.13.
- GOVERNMENT FINANCE STATISTICS YEARBOOK (1990). New York: FMI, v.14.
- GRAMSCI, Antônio (1984). **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HEWLETT, Sílvia Ann (1980). **Dilemas do desenvolvimento: o Brasil do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar.
- HINDESS, Barry, HIRST, Paul (1975). **Modos de produção pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Zahar.
- LIPIETZ, Alain (1979). **Crise et inflation, pourquoi?** Paris: Maspero.

- LIPIETZ, Alain (1983). **Le monde enchanté: de la valeur à l'envol inflationiste**. Paris: La Découverte.
- LIPIETZ, Alain (1986). **Caracteres séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'état**. Paris: CEPREMAP (Courverture Orange, n.8621).
- LIPIETZ, Alain (1991). **Audácia: uma alternativa para o século XXI**. São Paulo: Nobel.
- MARGLIN, Stephen, SCHOR, Juliet (1990). **The golden age of capitalism**. Oxford: Oxford University.
- MARX, K., ENGELS, F. (1973). **La ideologia alemana**. Buenos Aires: Pueblos Unidos.
- MOORE JÚNIOR, Barrigton (1983). **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes.
- NAVARRO, Vicente (1991). Welfare e keynesianismo militarista na Era Reagan. *Lua Nova*, São Paulo, n.24, set.
- OFFE, Claus (1984). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Francisco de (1990). Os protagonistas do drama. In: LARANGEIRA, Sônia, org. **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: HUCITEC.
- OLIVEIRA, Francisco de (1990a). O marajá superkitsch. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.26.
- ROEMER (1984). Exploitation, class and property relations. In: BALL, T., FARR, James, ed. **After Marx**. Cambridge: Cambridge University.
- ROEMER. (1982). **A general theory of exploitation and class**. Cambridge: Harvard University.
- SAES, Décio (1985). **A formação do Estado burguês no Brasil - 1888-1891**. São Paulo: Paz e Terra.
- SAES, Décio (1990). O Estado brasileiro pós-64 e a organização da hegemonia no seio do bloco no poder. In: LARANGEIRA, Sônia, org. **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: HUCITEC.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília (1988). Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes, org. **O Estado de transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campos.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). **Ordem burguesa e liberalismo político**. São Paulo: Duas Cidades.

- SUZIGAN, Wilson (1989). Estado e industrialização no Brasil. In: ODALIA, Nilo, org. **Brasil, o desenvolvimento ameaçado**: perspectivas e soluções. São Paulo: UNESP. p.281-294. (Seminários & debates).
- TAVARES, Maria Conceição (1983). O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZZO, Luis Gonzaga de M., COUTINHO, Renata, org. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense. v.2.
- VIANNA, Luis Werneck (1976). **Liberalismo e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.
- VIEIRA, José Ribas et al. (1993). **Na corda bamba**: doze estudos sobre a cultura da inflação. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- WEFFORT, Francisco (1989). Notas sobre o desenvolvimento político do Brasil. In: ODALIA, Nilo, org. **Brasil, o desenvolvimento ameaçado**: perspectivas e soluções. São Paulo: UNESP. p.155-177. (Seminários & debates).

## Abstract

The authors deal with state and economic development in brazilian history and in an international framework. They start with theoretical considerations on economics, political science and the state. The regulation approach and the contribution of german thought are combined to fix a point of view that sees the state as a regulation institution stabilizing capitalism. Then taxation and public expenditure on OECD countries are examined in a purpose of comparison. In the sequence, the constitution of the so called "ad hoc" regulation as an specific form in brazilian case is presented. At last, the fiscal crises of brazilian state and its indebtedness are studied in a larger meaning as a part of the crises of an entire mode of regulation of the whole brazilian economy.